Revista Española de

DESARROLLO Y COOPERACIÓN

SUMARIO

PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación





Nº20

PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

PRIMAVERA/VERANO 2007

ISSN: 1137-8875
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

Revista Española de

DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 20
PRIMAVERA-VERANO 2007

Este número cuenta con el patrocino de Fundación Carolina, a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI)



Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (IUDC-UCM)
Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid
Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Facsímil: (+34-1) 394 64 14
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es
URL: http://www.ucm.es/info/IUDC

PRESENTACIÓN

JUAN MANUEL TOLEDANO NIETO*

Con la edición de este número correspondiente al verano de 2007 se cumplen diez años de la publicación del número cero de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación. Sería tal vez el momento de hacer balance de lo publicado hasta ahora y agradecer su esfuerzo a los lectores, suscriptores, patrocinadores, autores y, especialmente, a todos aquellos que se han responsabilizado durante estos años de su publicación, con lo que generaríamos un listado interminable de personas e instituciones, y contaríamos con un documento repleto de elogios a todos los que de una u otra forma han colaborado para que hayan sido posibles los diecinueve números anteriores, captando de esta manera la benevolencia del público que en algún instante tuviese a bien ojear la revista.

Frente a esta posibilidad, y debido al azar y no a la planificación, nos corresponde presentar un número que probablemente genere controversia sobre algunos de sus contenidos, por lo que nos vemos en la obligación de justificarnos ante el Consejo de Redacción, descargo para el que nos apoyamos en uno de los principios inspiradores de la revista, establecido por sus directores en el número cero:

> "Atendiendo a su espíritu universitario, nace con la vocación de cumplir con las exigencias de rigor y la calidad científica, sin que ello suponga, recogiendo una expresión de Mario Bunge, que alcancemos el "rigor mortis". Al mismo tiempo, como cualquiera otra área del IUDC, está al servicio de la configuración de un espacio abierto y plural, que contribuya al enriquecimiento del debate y la

* Colaborador asociado en el IUDC.

> elaboración de propuestas innovadoras sobre el desarrollo y la cooperación internacional, especialmente desde la perspectiva española y europea".

Se trata de un número dedicado en exclusiva al tema de "Planificación y Desarrollo". Algunas cuestiones muy comentadas actualmente en el sector, como la popularización de los llamados "nuevos instrumentos", las dudas sobre la conveniencia de continuar con el enfoque de proyectos y la utilización del marco lógico, la inflación de planificaciones estratégicas, los alcances y las limitaciones de las evaluaciones, etcétera, justifican la oportunidad de realizar un ejercicio de reflexión compartida sobre las relaciones, no siempre fáciles, entre los sistemas de planificación y la promoción de procesos de desarrollo.

Teniendo en cuenta que se trata de un tema muy amplio y sobre el que es posible efectuar aproximaciones muy variadas, se optó por proponer a reconocidos profesionales del sector la elaboración de unos artículos más breves de lo que suele ser habitual en la revista, en los que priman la descripción y el comentario sobre aspectos prácticos y en los que no se rehuye la valoración polémica. Evidentemente este tratamiento más ágil de los temas no significa renunciar a un cierto rigor en la justificación de las opiniones que se defienden en cada caso.

Para realizar la presentación de los temas incluidos en esta revista tuvimos la tentación de intentar una aproximación al concepto de planificación para, desde ese punto, centrar los contenidos en la planificación del desarrollo y la evolución del concepto en la última década. Decidimos abandonar este esfuerzo al darnos cuenta de que más que presentar los temas íbamos cayendo en la preparación de un artículo adicional a los que ya teníamos disponibles, que si bien nos resultaba muy gratificante al crearnos la necesidad de documentarnos con las últimas aportaciones al respecto, poco o nada aportaba a lo establecido por autores más experimentados y con mayor conocimiento y facilidad para estas cuestiones. Nos planteamos, por tanto, cambiar el enfoque de esta presentación, pensando al mismo tiempo en poner en marcha para el futuro alguna variante de "centro de recursos" sobre la materia con el fin de no perder el esfuerzo realizado.

En un intento más modesto por ordenar las diferentes aportaciones recibidas, procedimos a establecer una agrupación de los cambios en las relaciones entre la planificación y el desarrollo en los últimos diez años en tres bloques de cuestiones o categorías diferentes, conscientes de que esta clasificación podía ser tan buena o tan mala como cualquier otra alternativa:

- La evolución de la visión internacional sobre el desarrollo en la última década, reflejada en los documentos derivados fundamentalmente de las Cumbres de las Naciones Unidas y de la "doctrina" del Comité de Ayuda al Desarrollo, y marcada entre otras cuestiones por el establecimiento de unos objetivos comunes en la lucha contra la pobreza (Objetivos del Milenio), el contar con nuevas iniciativas en materia de financiación del desarrollo, la puesta en marcha de nuevos instrumentos para la aplicación de la ayuda, las propuestas para mejorar la eficacia de la ayuda (apropiación, armonización, alineamiento...), la apuesta por la gestión basada en resultados, etcétera.
- Los cambios en la planificación de la Cooperación Española, desde la entrada en vigor de la Ley de Cooperación del año 1998 hasta los recientes esfuerzos por poner en marcha un sistema de planificación y evaluación.
- Los distintos tratamientos de los instrumentos de cooperación para el desarrollo y las herramientas para gestionar dichas intervenciones.

Finalmente, antes de presentar y comentar los artículos contenidos en estos tres bloques, quedarían dos asuntos por señalar. En primer lugar, que las aportaciones solicitadas, y por tanto los temas tratados, fueron casi el doble de los finalmente publicados, no porque se realizase ningún tipo de filtro o selección entre ellos, sino que simplemente algunos colegas excusaron su participación por razones fundamentalmente de agenda y exceso de trabajo. Muy unido a lo anterior, cabe señalar también que resulta evidente que las cuestiones que se presentan a continuación ofrecen una versión parcial y sesgada de la totalidad de temas y posibilidades que ponía a nuestra disposición un número bajo el título de "Planificación y Desarrollo".

Visión internacional

Sobre el primero de los bloques contamos con las aportaciones de Ana Rosa Alcalde y Almudena Moreno, que analizan las repercusiones de los elementos clave de la Declaración de París sobre la planificación de donantes y receptores, y Mauricio Gómez que nos da una visión de todos estos cambios desde su actuación como uno de los responsables de la planificación para el desarrollo en Nicaragua en el periodo contemplado.

En el primero de los artículos que presentamos, las autoras describen las principales consecuencias que tiene la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en la planificación de la cooperación internacional para el desarrollo, revisando cuales son las principales medidas que deberán adoptar los

donantes en cuanto a la incorporación de los cinco principios contemplados en dicho compromiso.

Así, en cuanto al principio de apropiación indican que será necesario que los procesos de planificación estratégica de los donantes respeten el liderazgo de los países socios y contribuyan a reforzarlo, para lo que resultará imprescindible que las agencias de desarrollo tengan conocimiento suficiente de las estrategias de reducción de la pobreza y de los planes de desarrollo de los receptores y de los procesos políticos que los respaldan; es por ello que la planificación estratégica debe ser fruto del diálogo con el país socio y del diálogo con el resto de donantes y actores del sector privado y la sociedad civil bajo la coordinación del gobierno socio.

Por lo que se refiere al principio de alineamiento, comentan que la planificación estratégica deberá vincularse directamente con las estrategias de reducción de la pobreza, los planes de desarrollo y los marcos de gasto a medio plazo, y deberá tener en cuenta los niveles de desarrollo y funcionamiento de los sistemas y procedimientos nacionales. Para ello, recomiendan una definición de modalidades de ayuda y montantes en función de los compromisos adoptados por los socios, la adopción de marcos presupuestarios a medio plazo (previsibilidad de la ayuda), la inclusión del marco de indicadores y condiciones negociado con los gobiernos socios, suficiente flexibilidad para orientarse en función de los cambios de política, reflejar en las planificaciones los resultados de los diagnósticos y marcos comunes y armonizados de evaluación de los sistemas y procedimientos nacionales, flexibilidad para orientarse en función de los cambios en dichos procedimientos e incluir un enfoque de desarrollo de capacidades del socio en los ámbitos de políticas públicas, gestión de finanzas públicas, etcétera.

Al comentar el principio de armonización sugieren que se debe emprender un proceso de desarrollo de mecanismos y procesos de planificación estratégica conjunta entre donantes. Para lo anterior será necesario: evitar formatos rígidos, únicos y exclusivos de planificación estratégica, dotar de autonomía a las oficinas de terreno para participar en los procesos de planificación conjunta, flexibilizar los tiempos de la planificación estratégica, confiar y utilizar los análisis y diagnósticos realizados por otros donantes o por los socios, aumentar el diálogo con el resto de donantes, actores y socios y construir prioridades conjuntas y analizar y conocer las ventajas comparativas de cada donante.

En cuanto a la gestión basada en resultados la planificación estratégica se debería vincular a los marcos de resultados de los países socios, para lo que es imprescindible la inclusión de objetivos e indicadores previstos en los marcos

de resultados de los socios, la adopción de mecanismos conjuntos de revisión y seguimiento de la planificación estratégica, acompasados a los procesos y tiempos de los socios, evitar introducir otros indicadores de desempeño, analizar, conocer y utilizar los sistemas estadísticos de los socios y adoptar sistemas de gestión orientada a resultados dentro de las agencias.

Finalmente, por lo que se refiere a la mutua responsabilidad la planificación estratégica debe incluir indicadores y mecanismos para que el donante pueda medir el grado de cumplimiento de sus compromisos y rendir cuentas sobre ellos al Gobierno socio y a su ciudadanía, por lo que será necesaria la inclusión de indicadores relacionados con la Declaración de París, asegurar la evaluabilidad de las estrategias, difundir y publicar las estrategias y sus evaluaciones e incluir mecanismos de diálogo con el socio sobre el cumplimiento de los compromisos de la Declaración.

A continuación, Mauricio Gómez describe la evolución de la planificación en la cooperación internacional para el desarrollo vista desde los países receptores. Así, comenta la transición que se está dando en los últimos años desde una planificación del desarrollo, fundamentalmente exógena y basada en una posición de autoridad de los donantes, hacia una planificación donde prima el liderazgo del país receptor y el empleo de instrumentos que permiten mejores ajustes con los planes de desarrollo y los presupuestos de los países en vías de desarrollo. Plantea el caso específico de Nicaragua y sostiene por medio de varios ejemplos que esa transición entre modelos de planificación no está exenta de dificultades y de dudas entre los agentes encargados del liderazgo del proceso. Incluso va más allá y se pregunta si existe verdadera voluntad para el cambio en los actores y comenta que aun si la respuesta a la cuestión anterior fuese positiva no sería sencillo calcular los beneficios añadidos por los nuevos modelos aplicados.

Aparece aquí por primera vez en la relación de textos incluidos en la revista una significativa mención a uno de los temas más comentados entre los técnicos y los responsables de la cooperación para el desarrollo en los últimos meses, consistente en la difícil, cuando no imposible, resolución del problema de la atribución en la aplicación de los denominados nuevos instrumentos. De forma muy sencilla se puede reducir este problema a las dificultades para asignar los cambios en los grandes indicadores socioeconómicos de los países a la cooperación de los donantes. Aparentemente, cuando la intervención de desarrollo es un proyecto podrían darse una serie de condiciones para resolver el problema de la atribución, pero en la medida en que la intervención no cuente con unidades de financiación separadas, cada una de ellas encargada de llevar a cabo una serie de actividades tendentes a uno o varios resultados

mensurables cuyo producto genera un efecto también contrastable, las dificultades para atribuir a esa intervención los cambios en los indicadores del desarrollo aumentan de forma significativa.

Finalmente en lo que se refiere a este bloque, Florencio Gudiño comenta que uno de los procesos con notables influencias sobre el desarrollo de sistemas de planificación, seguimiento y evaluación es la incorporación de la estrategia de gestión basada en resultados en las agencias y organizaciones de cooperación internacional. Analiza la evolución de esta tendencia y, desde una perspectiva práctica y posibilista, avanza algunas sugerencias acerca de las posibilidades de integrar la gestión por resultados en la Cooperación Española, un mandato legal que emana de la recientemente aprobada Ley de Agencias Estatales.

Los cambios en la planificación de la Cooperación Española

En este bloque agrupamos una serie de colaboraciones que repasan los esfuerzos realizados en el sector por contar con un sistema de cooperación que contemple la cooperación y la evaluación.

En el primero de los artículos, Luis Cámara y José Manuel Puras analizan los diferentes documentos de estrategia que el sistema ha generado en los últimos 20 años. Comienzan por dar una breve referencia del PACI como instrumento de planificación en los primeros diez años del periodo de análisis, hasta la entrada en vigor de la Ley de Cooperación, y describen el marco planificador propuesto por esta última norma: planes directores (con una periodicidad cuatrienal), planes anuales y la incorporación al Plan Director de “los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la Cooperación”.

En el esquema del marco de planificación fijado por la Ley, los autores valoran el primer Plan Director (2001 – 2004) caracterizándolo como “de escaso valor estratégico y técnico que se limita a ratificar las actuaciones y prioridades que, de facto, venía desarrollando la Cooperación Española”, lo que con la aportación de otra serie de cuestiones les lleva a calificar el periodo entre la aprobación de la Ley (1998) y la elaboración del segundo Plan Director (2004) como oportunidad perdida desde el punto de vista de la planificación de la Cooperación Española.

A continuación se indica que el segundo Plan Director (2004 – 2008) ha supuesto un salto de calidad sobre el primero, especialmente en lo que se

refiere a la preocupación que expresa por mejorar la cantidad y la calidad de la ayuda. Adicionalmente se valora, de manera simultánea como virtud y como debilidad de este Plan, la búsqueda de participación, coordinación y complementariedad entre actores para su elaboración. También se valoran de forma positiva los Planes Anuales derivados del Plan Director, si bien se indica que los problemas surgen en el intento de hacerlos operativos, apuntando a una de las principales conclusiones del artículo, la existencia de "una clara disociación entre los ejercicios de reflexión teórica y una gestión mucho más preocupada por hacer frente a la ejecución de un incremento presupuestario progresivo con recursos muy limitados, tanto cuantitativa como cualitativamente".

Los siguientes elementos del sistema de planificación en ser valorados por los autores son los Documentos de Estrategia País (DEP), los Planes de Actuación Especial (PAE) y las estrategias sectoriales, de los que se apunta que, además de incurrir en la misma problemática anterior fortaleciendo el efecto de disociación entre la reflexión teórica y la gestión, fueron elaborados en periodos muy cortos y unilateralmente.

Una vez descritos estos elementos de la planificación, los autores utilizan una aproximación a la estrategia de las organizaciones de Henry Minztberg para intentar caracterizar la de la Cooperación Española. En primer lugar indican que toda estrategia debería contener algo de las perspectivas apuntadas por Minztberg; así, sería planificada (estableciendo una dirección, rumbo u orientación), "(...) resultado del aprendizaje y la adaptación continua a las circunstancias (...), reflejo de un determinado posicionamiento ventajoso y enmarcada en una perspectiva organizacional concreta", y tratan de determinar cuál es el rasgo predominante de la estrategia que analizan.

Respecto a la primera característica concluyen que la estrategia de la Cooperación Española es escasamente "planificada" ya que si bien contiene algunos objetivos a largo plazo, éstos son excesivamente "declaratorios" y rara vez se acompañan de indicadores operativos. Adicionalmente, vuelven a insistir en que se trata de una planificación que no fija un rumbo claro, pues a las debilidades de objetivos y metas se unen las de los criterios para establecer prioridades, de forma que prácticamente la totalidad de países, sectores y acciones resultan prioritarios para la Cooperación Española. Como causa de esto último se apunta que en muchas ocasiones "se ha sacrificado la priorización para obtener un marco común de actuación en donde los diferentes actores puedan sentirse cómodos", o lo que es lo mismo: "la ausencia real de prioridades es probablemente el precio que hay que pagar para lograr un consenso básico entre los distintos actores". Tampoco, indican, se trata de una cooperación especializada desde un punto de vista temático, si bien existe un dis-

curso oficial asentado en la idea de "ventajas comparativas", que para los autores viene definido más por el trabajo realizado que por la planificación y que para que cristalice en un verdadero liderazgo debería centrarse en unos pocos ámbitos de especialización. Por otro lado, comentan que los principios que sostienen la estrategia de la Cooperación Española, si bien alineados con los acuerdos básicos de la comunidad internacional, resultan excesivamente "declaratorios" y escasamente útiles para hacer operativas las políticas de desarrollo.

Derivado de todo lo anterior concluyen que "las estrategias de la Cooperación Española no orientan suficientemente la práctica, no marcan un rumbo claro de acción, no responden a una perspectiva o patrón específico de comportamiento, no terminan de concretar el posicionamiento singular en función de nuestras experiencias y capacidades y no son consecuencia del aprendizaje organizacional", lo que conlleva toda otra serie de efectos entre los que destacan "un excesivo desarrollo en lo formal, el divorcio entre la estrategia y la práctica de la gestión, la dificultad de identificar patrones específicos de conducta o posiciones efectivas basadas en criterios de especialización para nuestra cooperación, la ausencia de una perspectiva propia o la consideración de demasiados ámbitos geográficos o sectoriales como prioritarios".

En cualquier caso, hay que señalar que su valoración del esfuerzo realizado por los diferentes actores es positiva, indicando las debilidades del resultado y sugiriendo las mejoras que consideran necesarias para mejorar el sistema. Apuntan algunas de las cuestiones que luego comentaremos y que de alguna forma aparecen en las diferentes aportaciones de los articulistas participantes en este número: la disociación entre la teoría y la práctica en la Cooperación Española.

Algo similar concluye Carlos Illán al valorar los avances realizados en cuestiones de planificación por la cooperación descentralizada. Comienza por destacar la importancia que ha alcanzado la AOD descentralizada desde un punto de vista cuantitativo para luego señalar algunos problemas del sistema, como la descoordinación y la heterogeneidad de intervenciones, que a juicio del autor han generado cierta ineficiencia. Esta primera conclusión le da pie para destacar la importancia de la planificación en la solución de dicho problema y para describir los intentos realizados, y las fortalezas y debilidades de dichos intentos.

Señala que el elemento común de todos esos intentos consiste en imitar el sistema de la cooperación bilateral de la Administración Central, estableciendo, por este orden, una ley de cooperación y planes cuatrienales y anuales.

Destaca algunas fortalezas y debilidades de estos procesos planificadores de la cooperación descentralizada, indicando que entre las primeras podrían identificarse un nivel de ventajas estratégicas y otras más operativas, destacando la posible reducción de la discrecionalidad en la asignación de fondos, un fortalecimiento de la ejecución de cooperación directa y una homogeneización de criterios, objetivos e incluso herramientas para la gestión de la ayuda.

Entre las debilidades que el autor señala se pueden citar la dificultad de articular unos objetivos muy ambiciosos con herramientas y medios relativamente modestos y la debilidad de indicadores y, consecuentemente, la posibilidad de contrastar efectos.

A continuación se sugiere limitar la elaboración de estrategias de menor alcance (sectoriales o geográficas) que las generales en cada uno de los sistemas, debido a que es posible que esa práctica conlleve una falta de coherencia con las estrategias estatales y fomente se nuevamente la fragmentación y excesiva heterogeneidad de la ayuda descentralizada.

El artículo finaliza con dos reflexiones acerca de la pertinencia de asumir modelos de gestión basada en resultados en la ayuda de las administraciones locales y de la factibilidad de articular los planes de la cooperación descentralizada con las estrategias del Estado en la materia.

Francisco Rey ofrece el análisis de la planificación en un instrumento o sector concreto, el denominado ámbito humanitario, mostrando algunas de las iniciativas de calidad puestas en marcha en los últimos años y reflexionando, en general, sobre los problemas a los que se enfrenta la mejora de la calidad en este sector de la cooperación.

Resulta muy interesante la distinción que realiza entre lo que se podrían considerar los aspectos “macro” y “micro” en la planificación del sector. Respecto a los primeros, que podrían caracterizarse como los aspectos relativos a la gestión de las repuestas “globales” (iniciativa humanitaria en su conjunto), el artículo describe de forma cronológica, y realiza una valoración, desde la iniciativa del Sistema de Llamamientos Consolidados (CAP en sus siglas inglesas) hasta los Planes Globales de ECHO, incluyendo una mención a la futura Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación Española.

En otro apartado se analiza la planificación de las operaciones concretas, partiendo de las consideraciones de algunos autores “clásicos” en la materia (Des Gaspers) y proponiendo el trabajo con un ciclo de la intervención humanitaria gestionado al menos parcialmente mediante EML, con lo que se

podría avanzar hacía el uso de un lenguaje común no sólo en el campo de lo humanitario sino también con el resto de los implicados en el ámbito del desarrollo.

Finalmente, indica que todos estos esfuerzos en el campo de la planificación de la acción humanitaria tienen su expresión en el desarrollo que ha alcanzado la evaluación de estas materias.

Por su parte, Miguel Ángel Encinas y Vanessa Sayos del Castillo, desde la Oficina Técnica de Cooperación en Santo Domingo describen como se enfrenta desde las OTC la dificultad para hacer operativas las reflexiones más o menos teóricas que se definen en los documentos de estrategia de la Cooperación Española. Para ello analizan una experiencia concreta en la que "teoría y realidad se fundieron", permitiendo la definición de un "marco operativo de actuación en el terreno", enmarcado en los lineamientos estratégicos de la AECI. Los autores comienzan el análisis del caso describiendo el marco estratégico de la Cooperación Española y estableciendo el Acta de Comisión Mixta como el elemento bisagra entre la planificación estratégica y la operativa, entre otras cuestiones porque se trata del primero de los elementos de la planificación que surge directamente de la negociación binacional. El Acta de Comisión Mixta fija una serie de prioridades geográficas y sectoriales en el país derivadas de la negociación bilateral puesta en marcha.

De esta forma, el primer problema que enfrentan los técnicos de las oficinas de cooperación para hacer operativas las estrategias no es tanto ese primer paso en el establecimiento de prioridades como el de identificar actuaciones prioritarias en esas áreas y sectores predefinidos. Entendamos que no se trata de identificar intervenciones concretas (sus objetivos y acciones), que sería el siguiente paso en la planificación, sino de seleccionar y priorizar previamente dentro de las áreas geográficas y sectores que establece el Acta de Comisión Mixta. Obviamente, si el Acta de Comisión Mixta establece que en un país es prioritaria sólo un área de intervención y sólo un sector, no existiría el problema que se plantea pasando directamente a la identificación de intervenciones concretas.

En el caso que describen los autores el problema de seleccionar "áreas y sectores prioritarios dentro de las prioridades" se solucionó mediante la elaboración de un modelo de decisión multicriterio, que presenta la particularidad de establecer como alternativas la totalidad de municipios previamente establecidos en una de las regiones del Acta de Comisión Mixta. Como criterios de selección se acudió a dos fuentes. Por un lado se tomaron una serie de criterios / indicadores derivados del Plan Director y de los documentos de estrategia del

país, que se pueden considerar genéricos y relacionados con "pobreza" y "ventaja comparativa". Por otro, se construyó otra batería de indicadores relacionados con el acceso a servicios municipales, pues se trataba de seleccionar entre municipios y entre acciones en el área del fortalecimiento municipal. Los criterios de selección fueron ponderados. De la valoración dada a las alternativas en función de los criterios se obtuvo un primer listado de prioridad de municipios, lo que, unido al esquema de posibles acciones dado por los criterios, sirvió de punto de partida para establecer el marco de intervención en la región y en el ámbito del fortalecimiento institucional. Desde este marco de intervención la identificación de acciones concretas resulta mucho más operativa.

De la experiencia referida, los autores concluyen indicando que existe mucho trabajo técnico desde el momento en que se construye una estrategia de intervención hasta que se hace operativa en un taller de identificación de una intervención concreta, e incluso desde esa identificación hasta la puesta en marcha de la intervención, y que en todo ese trabajo "las mejores ideas surgen gracias al diálogo y al intercambio de experiencias entre los actores implicados, por lo que el esfuerzo por contar en los talleres con el mayor número de actores es clave para la riqueza de las conclusiones".

Instrumentos de aplicación de la cooperación y herramientas de gestión de las intervenciones

En el terreno de los instrumentos de la ayuda para el desarrollo, Manuel Gómez Galán analiza la relación entre los SWAp y los proyectos de desarrollo. Indica que "los SWAp constituyen más un instrumento de la ayuda al desarrollo complementario con otros instrumentos ya existentes que un sustituto real de los programas y proyectos", y si bien comenta que tal vez sea un poco pronto para pronunciarse sobre esta materia, especialmente en el caso de la Cooperación Española, basa su conclusión en un análisis comparativo de las ventajas que presenta este tipo de instrumento frente a los "tradicionales" programas y proyectos, utilizando toda una batería de criterios para cotejar ambos elementos. Así, sostiene que desde el punto de vista de la pertinencia, de la participación y de la apropiación, los SWAp presentan ventajas en cuanto a las políticas de desarrollo de los Estados, a la mayor presencia de las diferentes instancias públicas de los países receptores y a la participación de estos Estados en la fijación de prioridades, mientras los proyectos resultan más adecuados en lo que se refiere a la respuesta a las prioridades de los beneficiarios, a su participación en la toma de decisiones y a la implicación de un mayor número de colectivos en la intervención de desarrollo.

Algo similar apunta en cuanto a la eficacia y el impacto de estos instrumentos. Los SWAp resultan más eficaces en su contribución a planes gubernamentales y, por tanto, en la generación de efectos sobre objetivos más ambiciosos de desarrollo, mientras programas y proyectos son más eficaces respecto a objetivos concretos pero tienen cierta debilidad en la generación de efectos, especialmente cuando no están correctamente vinculados a una planificación más amplia.

Estas mayores fortalezas de los SWAp resultan también muy evidentes cuando se valoran temas como la alineación de políticas, la predictibilidad de la ayuda, la condicionalidad y la corresponsabilidad, si bien los proyectos basan esa corresponsabilidad en la participación de un mayor número de actores y permiten una "mayor flexibilidad para continuar cooperando si no se cumplen ciertos requisitos" (condiciones).

No quedan tan claras esas ventajas, e incluso se sugiere una mayor fortaleza de programas y proyectos frente a los SWAp, cuando se tienen en cuenta los criterios de eficiencia y sostenibilidad, y cuestiones como la supervisión y control de los recursos, la evaluación (especialmente en su vertiente de rendición de cuentas, aunque también se comentan los problemas de la atribución) y la posible dependencia de la ayuda. Finalmente se apunta un posible efecto negativo de los SWAp respecto a la potenciación del centralismo y la menor participación de la sociedad civil.

Concluye su aportación recomendando la paulatina incorporación de los SWAp a la Cooperación Española, pero "habría que profundizar en algunos de sus aspectos para estar seguros de su eficacia y de su plena aplicabilidad" al mismo tiempo que "reforzarlo con herramientas específicas para que el instrumento en su conjunto alcance su plenitud".

Por su parte, Héctor Sainz reflexiona sobre las críticas que han venido recibiendo en los últimos tiempos tanto los proyectos de desarrollo como instrumento de la ayuda, como el denominado enfoque de marco lógico en su papel de herramienta de planificación, si bien es en este segundo aspecto en el que centra la mayor parte de su aportación.

Comienza su argumentación indicando que el enfoque del marco lógico no es más que una herramienta para gestionar el ciclo de los proyectos y que buena parte de las intervenciones de la Cooperación Española no cumplen con las características mínimas que se le pueden exigir a un proyecto de desarrollo, por lo que concluye que en la medida en que esas intervenciones se alejen de lo que se considera "proyecto" la utilidad del método de planificación tiende

a disminuir, por lo que no se le puede exigir que responda en su utilización "fuera del ámbito para el que fue concebida".

En el siguiente epígrafe del artículo comenta la errónea aplicación del enfoque del marco lógico tanto en los ámbitos en que se ha utilizado (proyectos que en el fondo no lo son), como en la forma concreta de llevarlo a la práctica, indicando que entre las causas de esta utilización incorrecta destaca el hecho de que "las exigencias administrativas se han impuesto por goleada a las exigencias de la planificación y que el EML se ha convertido en un sistema para cumplimentar formularios y ha dejado de ser un método de planificación (participativa) por objetivos", sugiriendo finalmente la necesidad de basar la aplicación del método en la participación de los implicados, contar con un diagnóstico adecuado de la situación de partida, disponer de un correcto análisis de alternativas y elaborar una matriz de planificación lo más completa posible.

A continuación, una vez descrito el escenario actual, repasa las principales críticas que se realizan al enfoque del marco lógico (superadas las que se refieren a su aplicación a intervenciones para las que no está diseñado y las relacionadas con los errores de utilización), centrándose en las que indican que es un instrumento que establece modelos muy simples de la realidad, en aquellas que indican que propone una visión excesivamente "occidental" de las realidades sociales, las que se refieren a la "rigidez" del método y las que inciden en la escasa validez de los indicadores para medir cambios sociales. Frente a todas estas críticas concluye que hoy por hoy, "más allá de sus debilidades y fortalezas no parece encontrarse disponible otro método que pueda ser presentado como una alterativa real" en la planificación de proyectos.

Rafael Cascante analiza los cambios producidos en la función de evaluación aportando sus reflexiones sobre los estudios realizados (e incluso alguno en elaboración) en intervenciones de microfinanzas en la Cooperación Española. Para ello parte de una descripción del instrumento y su evolución en los últimos 30 años, desde el enfoque inicial de subsidios públicos para el desarrollo rural a cargo de las administraciones de los países en vías de desarrollo de los años setenta, pasando por los microcréditos (o micropréstamos, como señala), subsidiados, dirigidos a colectivos específicos y administradores por ONG locales o de países donantes, hasta llegar a los últimos modelos de servicios microfinancieros (o sistemas financieros incluyentes en la terminología de la CGAP) de la actualidad, e intenta situar en estos modelos las iniciativas puestas en marcha por distintas instancias de la Cooperación Española. También extiende este intento de clasificar las actuaciones puestas en marcha por la Cooperación Española a la tipología de niveles micro, meso y macro de

la CGAP, concluyendo que el Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM) de la Cooperación Española no encaja en ninguno de esos niveles, si bien ha tendido a reforzar el nivel micro (el que "se relacionan directamente con las personas que obtienen los servicios financieros: beneficiarios o clientes").

A continuación describe los diversos procedimientos de evaluación de microfinanzas, destacando las contribuciones iniciales de Hulme y Mosley, recordando que el primero de ellos insiste en "la dificultad de atribuir con un alto nivel de certidumbre determinados impactos al consumo de ciertos servicios financieros". Repasa también algunas publicaciones realizadas en España reflejando que se trata más bien de sistematizaciones de otros esfuerzos. Concluye este capítulo indicando que actualmente se manejan dos líneas de evaluación de impacto que tal vez sean complementarias: la iniciada por Hulme dirigida a probar impactos (en la línea del CAD) y la de IMP-ACT tendente a mejorar las prácticas.

Después de citar las escasas evaluaciones de microfinanzas realizadas por la Cooperación Española realiza una serie de conclusiones pudiendo destacar entre ellas que la bondad de la evaluación de una intervención de este tipo estará en función del enfoque de la propia intervención (que "tendrá propósitos, instrumentos, destinatarios directos, criterios de éxito... diferentes atendiendo al enfoque al que pertenezca y a su propia singularidad"), de las preguntas que se realicen consecuencia de las especificidades anteriores y de los procedimientos concretos que se utilicen para responder a esas preguntas.

Conclusiones

Tal vez resulte inapropiado suplantar desde aquí el esfuerzo de los lectores por extraer una serie de ideas generales de los artículos presentados, pero no hemos encontrado otra forma que nos permitiese cerrar este capítulo y, simultáneamente, aportar algún comentario personal a este número centrado en la planificación y el desarrollo.

Una constante entre los textos incluidos en esta revista consiste en destacar el evidente avance en la planificación de la Cooperación Española para el desarrollo que ha tenido lugar en los últimos años, especialmente desde el momento en que se inició la elaboración del vigente Plan Director hasta el presente. Desde esta presentación nos sumamos a la consideración de los restantes autores y también coincidimos con ellos en que es de justicia alabar la calidad de los documentos en que se refleja dicha planificación en relación con sus predecesores y agradecer el enorme esfuerzo realizado por sus autores.

En términos generales, la aplicación de los cinco principios clave de la Declaración de París sobre la Ayuda para el Desarrollo está obligando a realizar un importante esfuerzo de adaptación de los marcos estratégicos de los donantes, con independencia de las exigencias que para sus agencias representa adoptar otro tipo de medidas relativas a cuestiones como cambios en los instrumentos, desligar la ayuda, etcétera.

Este esfuerzo referido a la planificación puede generar un cierto conflicto entre la recomendación de flexibilizar dichas estrategias y de adaptarlas a criterios y metas de los receptores al tiempo que se sugiere la puesta en marcha de mecanismos de gestión para los resultados y de instrumentos de mutua responsabilidad. Así, tener que contar con marcos flexibles de actuación, adaptados a los cambios de prioridades de receptores y emplear instrumentos en los que resulta menos visible la "cadena de efectos", dificulta notablemente la rendición de cuentas por resultados, no sólo la mutua rendición sino también la "legitimación" de los donantes ante la ciudadanía y sus representantes en los parlamentos. Parece obvio que marcos estratégicos más flexibles, armonizados con otros donantes, e instrumentos con cadenas de efectos menos visibles conllevan mayores dificultades o incluso la práctica imposibilidad de resolver el problema de la atribución de unos esfuerzos al logro de determinados objetivos. Frente a esto, marcos estratégicos más estables en el tiempo, con resultados y objetivos que cuenten con indicadores cuantificables e instrumentos donde las cadenas de efectos, si bien sujetas a posibles factores externos, resultan más claras, pueden facilitar la posibilidad de atribuir al conjunto de las intervenciones puestas en marcha por una agencia los cambios que se produzcan en su área de intervención.

Será necesario que de manera paralela a la puesta en marcha de estos principios se impulsen esfuerzos para mejorar la transparencia en la gestión de las agencias de desarrollo y se facilite la realización de estudios cuyos resultados orienten la forma en que se puedan rendir cuentas a los ciudadanos más allá de la información sobre niveles y lugares de inversión ("inputs"), aproximando algunos mecanismos que faciliten la información sobre efectos en un contexto en el que va a ser prácticamente imposible resolver el problema de la atribución[1].

1. En el seminario realizado en Madrid el 12 de junio de 2006, organizado por el CeALCI de la Fundación Carolina, tanto Ann Stodberg de SIDA con Julia Compton de DFID pusieron de manifiesto la imposibilidad de resolver el problema de la atribución con marcos estratégicos flexibles y con el empleo de los denominados nuevos instrumentos, lo que según indicaron puede conllevar dificultades en el medio plazo para explicar a la ciudadanía la contribución al desarrollo de los esfuerzos que ambas agencias están llevando a cabo, lo que según las autoras obligará a esfuerzos suplementarios en la rendición de cuentas.

Por otro lado, al tiempo que se recomiendan esos marcos estratégicos más adaptables a los cambios, dotados de mayor flexibilidad y armonizados con el resto de los donantes, se solicita el establecimiento de una serie de objetivos para la gestión (y no sólo "de la gestión") de las agencias donantes y la mutua rendición de cuentas con receptores. Asumir este proceder obligará a reducir la discrecionalidad de las agencias donantes en la asignación de los recursos y aumentar su trasparencia, con lo que será imprescindible hacer explícitos todos sus objetivos. Así, establecer un marco de resultados no sólo de la ayuda en términos generales sino también de cada uno de los departamentos de las agencias, cuando de forma simultánea los objetivos generales de la política de desarrollo deben alinearse con los de los receptores, demandará una capacidad de coordinación y de comunicación que no parece existir por el momento en la mayor parte de las agencias.

Paradójicamente este contexto podría suponer una serie de riesgos para la calidad de la ayuda, entre los que se pueden citar una posible evolución hacia resultados y objetivos con elevados niveles de indefinición, derivados de la necesidad de contar con un marco flexible, la excesiva proliferación de foros y espacios de coordinación escasamente productivos entre departamentos de las agencias donantes, entre estas agencias y sus iguales y entre los donantes y receptores, con lo que supone de despilfarro de recursos, una posición final de subordinación de los receptores ante unos donantes "armonizados" en unas posiciones irreductibles y una rendición de cuentas, tanto mutua como hacía los ciudadanos de los países donantes, basada más en la comunicación, e incluso aproximándose a la propaganda, que en la información generada por estudios rigurosos.

Si se intenta insertar en este marco general la planificación de la cooperación para el desarrollo de España, nos podemos encontrar con una situación que ya apuntan algunos de los autores de este número: una grave ruptura entre los equipos dedicados a generar pensamiento y aquellos departamentos responsables de hacer operativos los marcos estratégicos. Probablemente esta situación tenga su origen en un conjunto de elementos entre los que la necesidad de asumir los principios de la ayuda para el desarrollo comentados anteriormente y la oportunidad de poner en marcha los nuevos instrumentos no sean, ni de lejos, los más importantes. La propia estructura del sistema de la Cooperación Española y la obligación de establecer un acuerdo de mínimos entre los actores que participan en dicho sistema de forma que todos vean reflejadas sus demandas en forma de participación en los recursos, son con toda probabilidad cuestiones que provocan esa disociación entre el discurso y la práctica. Por otra parte, esta ruptura entre "el pensamiento y la acción" dificulta la necesaria especialización (sea geográfica, sectorial o temática) de la Cooperación Española.

Es posible que la presunta ruptura entre los ámbitos estratégico y operativo en la Cooperación Española haya existido siempre y que se haga más evidente en los últimos tiempos ante la mayor capacidad de adaptación a los nuevos escenarios del primero de los niveles y las mayores dificultades del segundo, que para adaptarse necesita cambios en las estructuras cuya realización va más allá de sus competencias.

La escasa especialización de la Cooperación Española y la citada desconexión entre los encargados de generar orientaciones y los responsables de ejecutar las políticas se manifiesta muy claramente en el ámbito de los instrumentos de la ayuda y las herramientas para gestionarlos. Mientras los encargados de la elaboración de estrategias establecen marcos y esperan que los responsables de la gestión los "doten" de intervenciones (sean programas, proyectos o cualquier otro instrumento), los responsables de las operaciones ponen en marcha intervenciones esperando que los "planificadores" construyan sus estrategias a partir de ellas.

Participar en la respuesta internacional a los problemas de dispersión y escasa previsibilidad de la ayuda y de la fijación de prioridades por los donantes, supone en el caso de la Cooperación Española una cierta renuncia de la discrecionalidad, del "todo vale" si con ello se contenta al conjunto de los actores participantes en el sistema. Una estrategia de la Cooperación Española que contemple (casi) todas las áreas geográficas, todos los sectores y todos los temas, por mucho que se armonice con otros donantes, se enfrentará en cada uno de los casos a una estrategia o plan de desarrollo del receptor que también contempla todas las áreas, sectores y temas. Si se realiza ese tipo de negociación basado en enfrentar toda la demanda con toda la oferta es probable que se llegue a un acuerdo sobre una multiplicidad de intervenciones en todos los sectores, temas, áreas e instrumentos, con lo que nos encontraremos con la situación que se desea evitar: multiplicidad de pequeñas intervenciones, ineficiencia, control por el donante, etcétera.

Los creadores de pensamiento y marcos estratégicos ante la necesidad de contentar a todos los actores pueden tener la tentación de optar bien por preparar planes que contemplen todo lo posible o bien por esperar y adoptar la estrategia del resto de los donantes que ya se encontrará alineada con la del receptor ("que planifique otro"), lo que de paso les resolvería el problema de la rendición de cuentas ("hacemos lo que hacen los que saben").

En esa situación, la decisión de los gestores, de los responsables de las operaciones, probablemente se centre en ampliar el "tamaño" de las intervenciones, seguir haciendo lo mismo que antes, que es lo que se sabe hacer, pero con

más recursos; convertir el "proyecto" en una especie de ayuda sectorial por el procedimiento de "flexibilizar" la estructura lógica de intervención y asignarle muchos más recursos, limitando su actuación al control y la justificación del gasto realizado.

Frente a todo esto hay una vía de actuación más agradable para todos, que pasaría por que los decisores de la Cooperación Española estableciesen unas pocas y muy claras prioridades en cuanto a áreas geográficas de intervención, sectores y temas (aunque no se viesen reflejados en ellas todos los actores) y desarrollasen lo antes posible el cuerpo teórico y los procedimientos de los instrumentos a aplicar. Con este esquema y tras la negociación con otros donantes y alineados a las políticas de desarrollo de los receptores, se apoyarían las intervenciones en la medida en que el receptor está interesado en esas prioridades del donante y se renuncia a actuar en caso contrario, sin olvidar en ningún caso que lo más importante de todo esto es la participación en todo el ciclo de gestión de esas intervenciones de los destinatarios últimos de la ayuda, no sólo de sus representantes. Planificar el desarrollo significa tomar decisiones sobre la asignación de recursos, y los destinatarios de esos recursos son en todos los casos los que deben decidir sobre esa asignación.

En ese escenario es donde puede tener más sentido la discusión sobre los instrumentos concretos que van a ser utilizados y sobre las herramientas más idóneas para gestionar las diferentes acciones. Hasta ahora, las valoraciones sobre las bondades y las debilidades del enfoque de proyectos y del método utilizado para su gestión (el EML) han sido de una superficialidad abrumadora, sin apenas aportar datos concretos que permitan justificar las opiniones que se enuncian. Para abordar una cuestión tan compleja y que tiene tantas repercusiones prácticas, hay que comenzar solicitando un mínimo de prudencia. En ese sentido, puede ser útil reunir de una manera sistemática informaciones sobre la experiencia acumulada y analizar la estructura de trabajo de la Cooperación Española y, sólo entonces, proponer cambios que puedan ser asumidos efectivamente y que no vuelvan a provocar esa disociación entre el discurso y la práctica que ya ha sido puesta de manifiesto.

No parece realista pensar que, al menos a corto y medio plazo, los denominados nuevos instrumentos puedan ser vistos como una alternativa radical frente al enfoque tradicional de programas y proyectos. Más que opciones enfrentadas deberían ser consideradas como dos estrategias complementarias. En ese sentido, la dinámica no debería ser la de "nuevos instrumentos frente a proyectos" sino más bien la de "nuevos instrumentos junto a proyectos". Las incertidumbres sobre los nuevos instrumentos y la propia estructura funcional

de la Cooperación Española en las áreas de intervención vuelven muy problemática la primera opción.

Hay dos temas que, más allá de las estrategias de intervención que se prioricen, deberían ser irrenunciables. El primero de ellos hace referencia a la participación y al enfoque de demanda. Cualquier estrategia de cooperación para el desarrollo debe basarse en la más amplia participación de las personas y los grupos beneficiarios. Éstos son los verdaderos protagonistas de los procesos de cambio y establecer un sistema de mediaciones entre ellos y las intervenciones constituye el primero y más habitual de los errores que se cometen. En ese sentido, hay que reconocer que los gobiernos nacionales son un actor fundamental para la cooperación para el desarrollo, pero no el único. La idea central (sobre la que se pueden aceptar las excepciones que se quieran) es que una intervención de desarrollo debe ser puesta en marcha, en términos generales, cuando existe una demanda por parte de los afectados. Una cuestión clave en cualquier proceso de cooperación para el desarrollo es analizar los medios para promover esa participación y reforzar el protagonismo de los colectivos beneficiarios.

El otro tema fundamental que no debe ser olvidado es que las intervenciones de cooperación para el desarrollo deben lograr determinados objetivos que, además, tienen que estar vinculados en una cadena lógica que relaciona los más específicos con los generales. En la medida en que esos objetivos sean concretos, mensurables y consensuados entre todos los actores involucrados (especialmente con los beneficiarios), la solidez y la coherencia de las intervenciones aumentarán.

Estas dos hipótesis previas constituyen una buena base para efectuar una valoración sobre la utilidad del enfoque del marco lógico (y de otros métodos de planificación) en la nueva situación. Las indagaciones que se realicen deberían orientarse hacia determinar mecanismos que promuevan y amplíen la participación de los colectivos beneficiarios en los procesos de desarrollo, que garanticen el respeto a los diferentes intereses y puntos de vista, que establezcan cómo y de qué manera pueden definirse objetivos realistas y consensuados, que permitan precisar estrategias adecuadas para su logro (con los niveles de flexibilidad que se consideren convenientes), etc. Si asumimos que la participación y la planificación por objetivos son puntos de partida irrenunciables, podemos establecer las bases de una indagación útil que permita proponer herramientas técnicas aplicables a las realidades en las que trabaja la cooperación para el desarrollo.

TEMA CENTRAL
PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

CUADRAR EL CICLO: RETOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN

ANA R. ALCALDE Y ALMUDENA MORENO*

RESUMEN

En este artículo las autoras describen las principales consecuencias que tiene la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en la planificación estratégica de la cooperación internacional para el desarrollo, revisando cuales son las principales medidas que deberán adoptar los donantes en cuanto a la incorporación de los cinco principios contemplados en dicho compromiso.

ABSTRACT

In this article, the authors describe the main consequences of the Paris declaration on aid´s effectiveness in the strategic planification of the international cooperation for development. Then they show what measures must be taken by the donors in order to incorporate the five principles included in this agreement

RÉSUMÉ

Dans cet article, les auteurs décrivent les principales conséquences de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide dans la planification

* Ana R. Alcalde es Responsable del Programa de Calidad de la Ayuda del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina. Almudena Moreno es Coordinadora Adjunta de la Cooperación Española en Nicaragua.

stratégique de la coopération internationale pour le développement. Elles montrent ensuite quelles sont les principales mesures que doivent adopter les donneurs pour l'incorporation des cinq principes inclus dans ce compromis.

La planificación estratégica llegó a las agencias de cooperación a mediados de la década de los noventa después de un largo camino iniciado a finales de los años sesenta, primero en el sector privado y posteriormente a partir de los ochenta en el sector público. Por planificación estratégica en sentido amplio entendemos el proceso por el cuál un actor o grupo de actores definen sus prioridades a medio o largo plazo y alinean sus recursos en consecuencia. La planificación estratégica en las organizaciones incluye las directrices generales (principios y valores) y los objetivos de carácter amplio que persigue pero vinculados tanto a las capacidades y recursos de la organización como al contexto en que ha de actuar y a la visión que tiene de sí misma y de dicho contexto.

Este concepto aplicado en el marco de las agencias de cooperación ha supuesto la puesta en marcha de procesos, sistemas y mecanismos que permitieran tener una visión a medio plazo de los compromisos de cantidad y contenido de las intervenciones de las agencias a nivel global, regional y nacional. La planificación estratégica de las intervenciones de cooperación combinó tradicionalmente herramientas de planificación sectorial y herramientas de planificación geográfica en parte respondiendo a la entrada de nuevos temas en la agenda de desarrollo durante la última década del siglo pasado. Muchos de ellos requerían de un nuevo *expertise* y se tradujeron en las estructuras de las agencias en nuevos departamentos de especialización sectorial.

Las herramientas de planificación sectorial básicamente eran definiciones de políticas sectoriales, aunque algunas incluían compromisos presupuestarios de carácter global o regional. Las herramientas de planificación geográfica se centraron en la elaboración de planes por país y en ocasiones fueron de carácter regional o subregional. Éstas ultimas ayudaban a algunas agencias a ordenar la cooperación entre grupos de países que compartían una problemática común o que respondían a un determinado interés geoestratégico o geopolítico del donante.

Las estrategias país fueron un elemento clave en la definición de la cooperación de los donantes y con el paso de los años se convirtieron en la médula de la planificación estratégica de las agencias. Su calidad y metodologías variaron de una agencia a otra pero la mayoría iban acompañadas de un breve

diagnóstico de situación del país, de una definición de áreas prioritarias en función de dicho diagnóstico, de un análisis de las capacidades de cada agencia y sus áreas de especialización y de una asignación presupuestaria global por país y a veces específica por líneas prioritarias. Se hicieron sobre la base de formatos estándar, pero cada agencia buscaba definir su propio formato como un signo de identidad. El grado de concreción de estos documentos y su calidad técnica variaba también bastante de agencia a agencia pero las sedes solían tener un papel preponderante en la definición de su contenido.

La segunda generación de estos documentos de planificación por país reflejó mejor las técnicas de planificación estratégica y de gestión orientada a resultados y añadió a los tradicionales diagnósticos un análisis de los principales actores nacionales e internacionales, los marcos de resultados y la negociación de las estrategias con los países receptores. En un contexto de "cansancio de la ayuda" y de fuerte cuestionamiento de su eficacia, evitar las duplicidades entre donantes e identificar potenciales socios de cofinanciación, o al menos de colaboración, se convirtió en un aspecto a tener en cuenta por los donantes.

Asimismo la necesidad de asegurar el compromiso del gobierno receptor en la adecuada ejecución de las intervenciones cobró mayor importancia y las estrategias país sirvieron para abrir procesos incipientes de diálogo con los receptores. Este diálogo fue mucho más patente en las agencias multilaterales, por ejemplo el PNUD o la Comisión Europea. En esta última, por ejemplo, los Programas Indicativos Nacionales (PIN) y los Programas Indicativos Regionales (PIR) tenían carácter contractual. La importancia del diálogo otorgó, a su vez, mayor peso a las oficinas de terreno en la definición de las prioridades, aunque el dialogo todavía fue en muchas ocasiones muy dependiente de los expertos provenientes de sede.

Finalmente, el debate sobre la necesidad de producir resultados y demostrarlos justificó que estos documentos se acompañaran de marcos de resultados, con niveles de objetivos y resultados (de *outputs* a *outcomes*) e indicadores como por ejemplo fue el caso de varias agencias de la ONU. Eran los años de los debates sobre la atribución y los primeros intentos serios de medición de impacto pero, a pesar de los esfuerzos de las agencias, la evaluabilidad de estos documentos siempre quedó como un reto.

En la actualidad, podríamos decir que nos encontramos ante una nueva generación de documentos de estrategia país, más consensuados y negociados con los gobiernos socios y vinculados a sus ERP, más estratégicos a la hora de fijar prioridades y definir instrumentos, con asignaciones presupuestarias y

de recursos más flexibles y por supuesto acompañados de marcos de resultados más realistas especialmente en la selección de indicadores. Y es en este contexto en que la Declaración de París plantea nuevos retos a los sistemas de planificación estratégica.

El caso español no ha sido ajeno a este proceso, aunque con cierto retraso. La aprobación del Plan Director de la Cooperación Española en el año 2005 supuso un cambio de enfoque en la elaboración de los documentos de estrategia y los documentos sectoriales de la cooperación española, al señalar la intención de avanzar hacia una gestión por resultados, donde se priorizara el alcance de los mismos para posteriormente fijar los recursos, actuaciones e instrumentos necesarios para alcanzarlos. Para ello se insiste en promover la participación de todos los actores implicados, tanto en España como en los países destinatarios de la ayuda en todo el proceso de planificación.

Este cambio de enfoque fue respaldado durante los años 2005 y 2006 con la elaboración por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, de sendas herramientas para el diseño de los Documentos de Estrategia País (DEP) y de los Planes de Actuación Especial (PAE). Se trata así de garantizar, bajo una estructura, contenidos y procedimientos comunes, el giro progresivo de la Cooperación Española a una gestión por resultados, a fin de dar seguimiento y evaluar correctamente la aplicación de las políticas, según señalaba el propio documento.

Durante el año 2005, este nuevo concepto es trasladado a un grupo de países prioritarios para la cooperación española, elaborándose los DEP en veintitrés países, así como diferentes Documentos de Estrategias Sectoriales. Durante el año 2006, este proceso es trasladado a los países preferentes para la cooperación mediante los PAE. Cabe señalar el enorme esfuerzo de armonización con los actores de la cooperación española, los cuales, tanto en sede como en el terreno, participaron de manera muy activa en la elaboración de estos documentos estratégicos.

La Declaración de París en clave de planificación

En marzo de 2005 tuvo lugar el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en París, auspiciado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en el que más de cien organizaciones y países desarrollados y en desarrollo aprobaron la Declaración de París, con la finalidad de mejorar la eficacia de la

ayuda. Los cinco compromisos fundamentales que se adoptaron sobre apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad, han sido desglosados en una serie de objetivos, indicadores y metas para poder hacer un seguimiento adecuado de su cumplimiento. Si bien estos compromisos no son del todo nuevos en los debates de desarrollo, sí que plantean una nueva batería de retos para los sistemas de planificación estratégica de los donantes.

Veamos, pues, en clave de planificación, lo que significa la Declaración de París:

a) La *apropiación*, traducción del término inglés *ownership*, consiste en que sean los propios países en desarrollo los que efectivamente lideren su modelo de desarrollo y sus estrategias de desarrollo nacional. Su liderazgo deberá ejercerse mediante amplios procesos de consulta con su ciudadanía, traduciendo las estrategias de desarrollo en programas operativos y orientados a resultados con sus adecuados marcos presupuestarios anuales y a medio plazo y dirigiendo la coordinación de la ayuda en diálogo con los donantes, el sector privado y la sociedad civil. Esto implica que *los procesos de planificación estratégica de los donantes deberán respetar el liderazgo de los países socios y contribuir a reforzarlo*, en lugar de solaparse con las iniciativas nacionales.
b) El *alineamiento* o alineación de los donantes con las estrategias, prioridades y políticas públicas de los socios es consecuencia directa del compromiso anterior y debe promover que la *planificación estratégica se vincule directamente con las ERP, los planes de desarrollo y los marcos de gasto a medio plazo*. Los donantes tendrán, por tanto, que destinar su ayuda a las áreas prioritarias de los planes de desarrollo y en cantidad y modalidad que deberá estar adecuada a dichas prioridades. La financiación se vinculará a una serie de indicadores negociados con el socio y derivados de su estrategia nacional de desarrollo.
c) El *alineamiento* también implicará que los donantes tratarán de utilizar, para canalizar la ayuda, las instituciones y los sistemas nacionales de los socios siempre que sea posible. *La planificación estratégica deberá prestar especial atención al análisis de los niveles de desarrollo y funcionamiento de los sistemas y procedimientos de los socios* en materia de gestión de finanzas públicas, contabilidad, auditorías, compras y licitaciones, planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
d) La *armonización*, una agenda reforzada de la antigua coordinación entre donantes, requerirá que éstos simplifiquen sus procedimientos

internos y adopten de manera progresiva modalidades armonizadas, si no comunes, de funcionamiento, desde la planificación hasta la evaluación. Asimismo la armonización implica una mayor complementariedad entre los donantes con la consiguiente división de tareas entre ellos y el desarrollo de incentivos para ello. Esto se traduce en el *desarrollo de mecanismos y procesos de planificación estratégica conjunta entre donantes*, acompasados con los procesos de los socios.

e) La *gestión orientada a resultados* implica el reconocimiento de la importancia de éstos tanto en la planificación como en la gestión de donantes y socios. Para ello los socios deberán vincular las ERP o similares a sus marcos presupuestarios anuales y multianuales y desarrollar un marco de resultados e indicadores que permita su seguimiento de manera factible y sin costes excesivos. Los donantes, por su parte, deberán *vincular su planificación estratégica a dichos resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios*, evitando introducir otros indicadores de desempeño. Para ello tendrán que, como reconoce la propia Declaración, armonizar sus mecanismos de seguimiento y ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos hasta que puedan confiar en los sistemas estadísticos y de seguimiento de los países socios. Ambos además deberán desarrollar conjuntamente enfoques participativos para reforzar las capacidades de los socios para desarrollar una gestión basada en los resultados.

f) La *mutua responsabilidad* o rendición de cuentas implica el reconocimiento de que el desarrollo es una responsabilidad compartida en la que ambas partes adoptan compromisos de los que deben responder ante sus socios y su ciudadanía. Para ello es importante ampliar la transparencia de los compromisos y funcionamiento de la ayuda y fomentar enfoques participativos. *La planificación estratégica debería incluir indicadores y mecanismos para que el donante pueda medir el grado de cumplimiento de sus compromisos y rendir cuentas sobre ellos al gobierno socio y a su ciudadanía.*

En función de dichos compromisos, los sistemas de planificación estratégica de las agencias tienen que operar profundos cambios que les permitan combinar a la vez dos tendencias que no tienen por qué articularse ni automática ni fácilmente: el compromiso de fomentar el liderazgo de los socios y alinearse con él y armonizarse con otros donantes y la necesidad que tienen las agencias de garantizar ciertos requisitos de coordinación interna, visión estratégica propia y sobre todo control del buen uso de los recursos públicos.

Algunos de los procesos actuales de cambio en las agencias podrían crear un clima más favorable a fomentar un equilibrio entre estas dos necesidades y tratar de cuadrar el "ciclo estratégico" de las políticas de cooperación en la Declaración de París. Al menos, se han identificado tres procesos clave:

- La elaboración de planes de implementación de la Declaración de París por parte de los donantes, que incluyan indicadores tanto agregados como desagregados al menos por región. Estos procesos estarán liderados desde las sedes en estrecho diálogo con las oficinas de terreno y pueden permitir traducir los compromisos de la Declaración en clave interna y estratégica para las agencias.
- La descentralización de los procesos de toma de decisiones y gestión, hacia las oficinas de terreno. En clave de planificación estratégica podría traducirse en una mayor autonomía y flexibilidad de las oficinas de terreno sobre la base de unos principios y orientaciones generales diseñados por las sedes.
- La creciente importancia del diálogo de políticas entre donantes y socios para cumplir con los compromisos adoptados en la Declaración de París y en los foros internacionales, lo cual podría permitir una mayor vinculación entre la planificación estratégica de las agencias y el diálogo de políticas con los socios.

Sobre la base de los compromisos adoptados en la Declaración de París y los factores descritos pueden deducirse una serie de orientaciones para ajustar los sistemas de planificación estratégica de las agencias a este nuevo contexto.

Cuadrando el Ciclo de Planificación Estratégica en la Declaración de París

Cumplir con los compromisos de Apropiación, Alineamiento, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad y pasar de una cooperación basada en proyectos a una cooperación que principalmente apoya políticas plantea indudablemente una nueva batería de retos a los sistemas de planificación estratégica de las agencias. El principal es conseguir que estos sistemas de planificación estratégica consistan sobre todo en un proceso de impulso político, flexible y adaptable a las situaciones específicas de cada región y país, más que burocrático, basado en formatos estándar, rígidos y complejos y con plazos prefijados en función de las necesidades de las agencias y no de los ciclos nacionales de los socios. Bajo este enfoque sería necesario

revisar el rol de las sedes y las oficinas de terreno en los sistemas de planificación estratégica conforme a las siguientes orientaciones:

a) Los *documentos de planificación geográfica* por país deberían ser la *herramienta principal* de los procesos de planificación estratégica bajo los paraguas de los libros blancos y planes directores. La desaparición progresiva de las herramientas de planificación estratégica sectorial a nivel de las sedes, en favor del abordaje de los temas sectoriales en el marco de las políticas públicas de los países socios, es una tendencia que ya se está dando en varios países donantes. El trabajo sectorial a nivel de sedes se orienta sobre todo al seguimiento de las iniciativas globales sectoriales como las conferencias de Naciones Unidas y a la elaboración de documentos técnicos, pero no a ejercicios de planificación. Las estrategias sobre integración de temas transversales como género, medioambiente o derechos humanos se mantienen en algunas agencias pero la tendencia es orientarlas no tanto a definir prioridades sobre el contenido de las intervenciones sino sobre los pasos para asegurar su transversalidad.
b) La planificación estratégica por país debería ser un ejercicio realizado a nivel de país socio, *liderado por las oficinas de terreno,* pues son los actores que mejor pueden reflejar los compromisos concretos sobre apropiación, alineamiento y armonización en función de las realidades de cada país y del avance de los procesos de diálogo de políticas.
c) El papel de las *sedes* debería entonces consistir en definir una serie de *orientaciones generales* sobre cómo identificar la visión de desarrollo de cada país y cómo reflejar los compromisos del diálogo de políticas en la planificación estratégica. También deberían ser capaces de orientar las prioridades generales de cada agencia en el diálogo de políticas en terreno, por ejemplo en función de los compromisos internacionales adoptados por el donante o de lo que se considere como su área de especialización o su valor añadido. Igualmente las sedes juegan un papel crucial en orientar cómo afectan a su cooperación en cada país los compromisos generales de la respectiva agencia en función de la Declaración de París y sus indicadores y los marcos presupuestarios plurianuales generales, permitiendo una visión de la política de cooperación para cada país a medio plazo. Finalmente, las sedes deben tener un papel de supervisión de la calidad de los procesos de elaboración de las estrategias en función del cumplimiento de los compromisos de París y de las necesarias consultas y negociaciones con los actores clave, así como del cumplimento de las pautas mínimas marcadas a nivel institucional.

d) *La planificación estratégica por país debería ser flexible.* Los ciclos, los procesos y las herramientas de planificación estratégica por país deberían ser más flexibles. La flexibilidad puede reflejarse en dos dimensiones, por una parte en dar mayor cabida al diálogo entre sedes y oficinas de terreno sobre los objetivos institucionales y las asignaciones presupuestarias generales y su traducción al terreno. Por otra parte, los procesos y los documentos de estrategia país deberían ser suficientemente flexibles para poder adaptarse a los ciclos políticos nacionales, que tiene hitos clave, como la aprobación de las Estrategias de Lucha contra la Pobreza o la de Marcos de Gastos a Medio Término (MTEF, en sus siglas inglesas). Ello sin descartar la ya tradicional (y a veces ausente) flexibilidad ante acontecimientos extraordinarios como una crisis política o un desastre natural por mencionar dos ejemplos típicos. En pocas palabras, la realidad política y social del país socio puede cambiar y la cooperación y la planificación de las intervenciones han de estar preparadas para ello.
e) La planificación estratégica por país además debería *reflejar las prioridades de desarrollo del país socio y estar basada en el diálogo de políticas con el socio.* El diálogo de políticas tiene lugar en los países socios, debe ser continuo y articularse tanto a través de espacios formales como informales, por lo que las oficinas de terreno deberían contar con las capacidades humanas y técnicas para poder participar de manera sustancial y activa. Los formatos de mesas globales y sectoriales puestos en marcha en algunos países se han realizado de la mano de los denominados nuevos instrumentos, lo que ha permitido crear mecanismos de intercambio de información ágil y continuo. Asimismo es necesario que el diálogo de políticas esté *vinculado a su vez con los compromisos internacionales* que tanto donantes como socios han firmado. Las sedes de las agencias, por su parte, deberían seguir la agenda de dichos compromisos internacionales y transformarse en cadenas transmisoras hacia las oficinas de terreno. La visión estratégica de las sedes vendría definida por los compromisos internacionales y el diálogo con el terreno debería articularse sobre el reflejo de estos compromisos en el diálogo de políticas local.
   Este enfoque deja claro que es necesario prescindir de las iniciativas unilaterales por parte del donante y dejar de ver los procesos de planificación por país como una lista de intervenciones o prioridades de los donantes, que pueden responder a intereses diversos. Evitar la denominada oferta de “ideas”, proyectos o de otros instrumentos, identificados y/o formulados por el lado de la oferta, es imprescindible. Al respecto hay que subrayar que no sólo se trata de los proyectos o programas, sino

también de los denominados nuevos instrumentos. De hecho, el apoyo presupuestario o los denominados SWAP no garantizan por sí mismos el grado de apropiación de la ayuda externa ni la disminución de los costos de transacción[1].

f) Las oficinas en terreno deberían *conocer en profundidad los instrumentos programáticos* del país socio (estrategias de reducción de la pobreza, plan nacional de desarrollo, estrategias sectoriales, etc….), así como el contexto político que los rodea. Es importante hacer un seguimiento no sólo del contenido de dichos documentos sino de sus procesos de elaboración. Conocer y valorar los enfoques de las políticas públicas del socio, en términos de lucha contra la pobreza, educación o salud, permitirá a las oficinas de terreno valorar en qué medida los países socios están aplicando sus compromisos internacionales (ODM, Educación para Todos, etc…) y están adoptando estrategias adecuadas para cumplirlos. Igualmente importante es valorar los procesos participativos de diálogo y consulta con las diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil y el sector privado que deben respaldar dichos documentos. Conocer estos elementos permitirá enriquecer la visión estratégica sobre el país y el diálogo de políticas. La participación de expertos locales, tanto públicos como del ámbito privado, en la elaboración de las estrategias país puede ser un elemento esencial para garantizar su calidad.
Sin embargo, un adecuado conocimiento de la realidad política y social no es suficiente. Esto ha de completarse con un *conocimiento en profundidad del sistema administrativo y financiero del país socio*, lo que incluye procedimientos de contrataciones, ciclo presupuestario nacional, rendiciones de cuentas, etc… Esto ayudará a planificar la consecución de resultados, plazos de desembolsos y tiempos de rendición de cuentas apropiados. Que la sede conozca la realidad del país en estos ámbitos debe ser considerado prioritario por las oficinas en terreno y debe formar parte del diálogo entre ambas instancias.

g) Unido a lo anterior, el conocimiento del país ayudaría a identificar, de manera conjunta, *necesidades de fortalecimiento de las capacidades institucionales*, tanto de planificación estratégica, como de ejecución. El avance hacia el uso de sistemas nacionales ha de ir acompañado de planes de desarrollo de las capacidades de las instituciones públicas. La reducción de los costos de transacción por parte del donante no ha de considerarse como un fin en sí mismo a riesgo de derivar en el traslado

[1] Ver João P. C. Guimarães (Institute of Social Studies), Néstor Avendaño, (COPADES), Guillermo Lathrop (Institute of Social Studies), y Geske Dijkstra, (Erasmus University Rotterdam) y Sonia Agurto (FIDEG): *Informe de País 2004: Nicaragua, la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua: Cambio y continuidad*, La Haya, ASDI, 2004.

del problema al país socio. Fortalecer, por tanto, las capacidades nacionales y evitar la proliferación de las unidades de ejecución dentro de las contrapartes a favor del fortalecimiento de las capacidades de las unidades administrativas nacionales, ha de ser considerado prioritario en la agenda de trabajo en terreno.

h) La planificación estratégica por país puede ser una *herramienta de coherencia de políticas para los donantes y de coordinación interna*. En este sentido, son de destacar algunas iniciativas de donantes que han ampliado el contenido de los planes país a otros aspectos y políticas del país donante que afectan directamente al socio utilizando los planes país como instrumentos para la coherencia de políticas. Muchos de estos aspectos y políticas son clave para el funcionamiento adecuado de las estrategias de desarrollo, como las políticas comerciales, la inversión extranjera, las políticas migratorias, por mencionar los casos más paradigmáticos. Igualmente la consulta a nivel local de todos los actores provenientes del país donante y la integración de su visión, es una oportunidad poderosa para asegurar la coordinación de las agencias con otros actores de su cooperación, por ejemplo las ONG. En el caso de la Cooperación Española esta coordinación interna resulta especialmente compleja por la variedad de actores, desde ONG hasta administraciones regionales y locales, sin embargo el reciente esfuerzo realizado para la elaboración de la primera generación de documentos de estrategia país constituye una valiosa experiencia sobre la que crecer.

i) La *utilización de instrumentos de planificación conjunta* entre donantes como las *Joint Country Assistance Strategies* (JCAS) y los ejercicios de programación conjunta de la UE (en estos últimos se está avanzado más lentamente). Estas iniciativas buscan una mayor complementariedad entre donantes, responsabilidad colectiva y división de tareas en base a ventajas comparativas y mutua rendición de cuentas entre socios. Se trata de iniciativas todavía incipientes (no existe un sólo modelo estandarizado), en las que se abre un diálogo común entre un grupo de donantes y el socio, muy vinculado a las ERP y a los planes de inversión pública, para acordar una visión común del país y del papel de la cooperación. Por supuesto, siguiendo el espíritu de de la Declaración de París, deben estar liderados por los socios. Existen varios ejemplos en África Subsahariana, como Uganda, Sierra Leona o Tanzania. Donantes como DFID, Irish Aid, SIDA y la UE son de los más activos en estos procesos. Entre los principales retos que plantean las JCAS destacan las dificultades que conlleva su vinculación a los procesos políticos nacionales (básicamente largos y complejos) y el alto grado de consenso que necesitan los donantes entre sí y que no siempre es fácil de alcanzar.

j) En el caso de que dichos instrumentos de planificación conjunta no puedan ponerse en marcha sería adecuado tratar de *armonizar a nivel de terreno los procesos y plazos de planificación estratégica con el resto de los donantes*, siempre claro está en función de los procesos nacionales. Por lo general, los plazos de planificación y asignaciones presupuestarias no son coincidentes, lo que provoca en muchos casos una saturación al país socio en fechas incluso imposibles para el ritmo del propio país. Avanzar en la armonización de los plazos entre donantes e intentar establecer un cronograma que llevase a confluir los diferentes instrumentos estratégicos y programáticos en un plazo real y apropiado al país socio, sería un paso decisivo. Las sedes tendrían que cambiar su visión de que la planificación estratégica por país puede hacerse siguiendo un sólo calendario unilateral y corporativo.
Desde el terreno puede asegurarse que la *definición conjunta de líneas y objetivos estratégicos no entre en contradicción con los elementos diferenciadores y los valores añadidos de cada uno de los donantes*. La participación en misiones conjuntas de planificación estratégica en terreno puede ayudar a una mayor complementariedad entre donantes y al establecimiento de una responsabilidad colectiva, división de labores en base a ventajas comparativas. Adicionalmente a la participación conjunta en las misiones de planificación se tiene que tener conocimiento y confianza en los diferentes análisis y diagnósticos realizados por el país socio y por otros donantes.
k) La importancia que tiene el compromiso de Gestión orientada a Resultados en la Declaración de París deja patente que tanto los donantes como los socios tienen que embarcarse en importantes reformas para hacerlo realidad. En este contexto la *evaluabilidad de las estrategias país* se convierte en una pieza crucial pero con un matiz importante que la diferencia de los debates de la década anterior. En la medida en que la planificación por país de los donantes se construye sobre los ejes de apropiación, alineamiento, armonización y apoyo a las políticas públicas del socio, una parte importante de su evaluabilidad, la vinculada a los resultados de desarrollo, depende (y así ha de ser) de los sistemas y mecanismos de seguimiento y evaluación de políticas del socio. El gran debate sobre la atribución se diluye en el reconocimiento de que los resultados de desarrollo del socio son consecuencia de un esfuerzo conjunto alineado y armonizado de todos los socios. Las estrategias país deberían entonces recoger en sus marcos de resultados *objetivos e indicadores provenientes del diálogo de políticas con el socio*. Asimismo, otra parte de la evaluabilidad de las estrategias país debería articularse sobre el cumplimiento de los indicadores de la Declaración de París.

l) Este enfoque sin duda traslada la *definición sobre los objetivos e indicadores,* al proceso de *diálogo* que el donante debería mantener con el socio y el resto de donantes durante la elaboración de sus (o los) documentos de estrategia país. Durante este diálogo surgirán evidentemente los tradicionales debates sobre la necesidad de que los indicadores sean pertinentes (y ayuden a constatar el grado de consecución de los objetivos), medibles a un coste razonable y en un número adecuado, que resulte manejable. La deficiente definición de indicadores, realizados al margen de los resultados y de la información que realmente puede captarse, puede dar lugar a profundos desentendimientos entre los socios y los donantes. Las oficinas en terreno juegan de nuevo un papel clave en este proceso, que no puede dirigirse desde las sedes mediante baterías de indicadores estándar, más allá de los resultantes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre los que hay un acuerdo internacional.

   En este mismo sentido, contar con *información estadística oportuna, desagregada, confiable, pertinente y comparable* resulta una prioridad para socios y donantes. Esto ayudará no sólo a la medición del grado de avance en los resultados sino también a rendir cuentas por parte del gobierno socio a su ciudadanía y por parte del donante a la suya. De ahí que reforzar los mecanismos nacionales de producción estadística se ha de considerar como clave en el refuerzo de las capacidades del país socio.

m) Las futuras generaciones de estrategias país no podrán elaborarse dejando de lado el compromiso sobre Mutua Rendición de Cuentas. Esto implica que dichas estrategias deberían ser *procesos negociados con los socios*, que *incluyan compromisos e indicadores relacionados con la Declaración de París.* Pero también es importante que los resultados de su seguimiento y evaluación sean una parte esencial de la política de transparencia del donante hacia la ciudadanía (tanto de su país como del país socio) y cómo el donante rinde cuentas de su cumplimiento de los compromisos ante el socio y el resto de donantes en el marco del diálogo de políticas.

Todo ello debería dar lugar a dos cambios significativos. Por una parte, se habría de dotar de mayor autonomía a las oficinas de terreno en materia de planificación, coordinación sobre el terreno y evaluación continua permitiendo de esta manera que estas oficinas sean verdaderos interlocutores con el país socio y con el resto de donantes. Pero deberían jugar este papel en constante diálogo con las sedes, que al fin y al cabo juegan un papel crucial en la construcción de políticas de desarrollo de los donantes, en la vinculación entre los compromisos internacionales y las realidades del terreno y en la rendición de

cuentas ante las instituciones nacionales y la ciudadanía. En pocas palabras, en dar el impulso político y la visión global tan ineludible y necesaria.

Conclusiones

La Declaración de París recoge toda una serie de compromisos que tienen una traducción directa en los sistemas de planificación estratégica de los donantes. Durante los próximos años tendrán lugar una serie de cambios en las funciones que las sedes y las oficinas de terreno desarrollan en los procesos de planificación estratégica, así como en la forma en que dichos planes se elaboran y el contenido que reflejan. Estas transformaciones ya han comenzado a producirse en los procesos de planificación estratégica de varias agencias, incluido el sistema español, pero ninguna tiene por el momento un enfoque sistemático sobre estos cambios y un compromiso explícito en relación a ellos.

La adopción de planes de implementación de la Declaración de París, los procesos de reforma de las agencias con un componente claro de descentralización y la creciente importancia del diálogo de políticas, son tres tendencias favorables al cambio en los sistemas de planificación estratégica. Aprovechar las oportunidades que éstas ofrecen, especialmente en el caso español, permitiría avanzar en traducir el discurso y los compromisos de la Declaración de París en cambios concretos y directos en los procesos y las lógicas de trabajo de las agencias. Sin duda, este es un campo donde la reflexión combina aspectos estratégicos y operativos y todavía queda mucho por recorrer, pero las circunstancias tan favorables de nuestra política de cooperación permitirían a los actores españoles avanzar y hacer contribuciones significativas. Este artículo sólo ha pretendido, con estas breves reflexiones, comenzar a abrir el debate en nuestro país.

Fuentes en Internet

Canadá, CIDA: http://www.acdi-cida.gc.ca/index-e.htm
Comisión Europea: http://ec.europa.eu/development/
Dinamarca: http://www.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy
Holanda: http://www.minbuza.nl/en/developmentcooperation
Irlanda: http://www.irishaid.gov.ie/
OCDE: www.oecd.org/
PNUD: http://www.undp.org
Reino Unido, DFID: http://www.dfid.gov.uk/
Suecia, SIDA: http://www.sida.se/

Cuadrando el ciclo de planificación estratégica en la declaración de París

Compromisos de la Declaración de París	Clave de planificación estratégica	Principales orientaciones y medidas en sede y oficinas de terreno
Apropiación	Los procesos de planificación estratégica de los donantes deberán respetar el liderazgo de los países socios y contribuir a reforzarlo	Conocimiento en profundidad, por parte de las agencias, de las ERP y los PD y de los procesos políticos que los respaldan
		La planificación estratégica debe ser fruto del diálogo con el país socio y del diálogo con el resto de donantes y actores del sector privado y la sociedad civil bajo la coordinación del gobierno socio
Alineamiento	La planificación estratégica deberá vincularse directamente con las ERP, los planes de desarrollo y los marcos de gasto a medio plazo	Coincidencia en prioridades
		Definición de modalidades de ayuda y montantes en función de los compromisos adoptados por los socios en las ERP, PD y marcos de gasto a medio plazo
		Adopción de marcos presupuestarios a medio plazo (previsibilidad de la ayuda)
	La planificación estratégica deberá tener en cuenta los niveles de desarrollo y funcionamiento de los sistemas y procedimientos nacionales	Reflejar los resultados de los diagnósticos y marcos comunes y armonizados de evaluación de los sistemas y procedimientos nacionales
		Flexibilidad para orientarse en función de los cambios en dichos procedimientos
		Incluir un enfoque de desarrollo de capacidades del socio en los ámbitos de políticas públicas y gestión de finanzas públicas.
Armonización	Desarrollo de mecanismos y procesos de planificación estratégica conjunta entre donantes	Evitar formatos rígidos, únicos y exclusivos de planificación estratégica
		Autonomía de las oficinas de terreno para participar en los procesos de planificación conjunta
		Flexibilizar y armonizar los tiempos de la planificación estratégica.
		Confiar y utilizar los análisis y diagnósticos realizados por otros donantes o por los socios
		Aumentar el diálogo con el resto de donantes, actores y socios y construir prioridades conjuntas
		Analizar y conocer las ventajas comparativas de cada donante.
GBR	La planificación estratégica se vinculará a los marcos de resultados de los países socios	Adopción de sistemas de gestión orientada a resultados dentro de las agencias
		Asegurar la evaluabilidad de las estrategias
		Inclusión de objetivos e indicadores previstos en los marcos de resultados de los socios
		Utilización, análisis y conocimiento de los sistemas estadísticos de los socios
Mutua responsabilidad	La planificación estratégica incluirá indicadores y mecanismos para que el donante pueda medir el grado de cumplimiento de sus compromisos y rendir cuentas sobre ellos al Gobierno socio y a su ciudadanía	Inclusión de indicadores relacionados con la Declaración de París
		Adopción de mecanismos conjuntos de revisión y seguimiento de la planificación estratégica, acompasados a los procesos y tiempos de los socios
		Incluir mecanismos de diálogo con el socio sobre el cumplimiento de los compromisos de la Declaración

UNA VISIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DESDE LOS PAÍSES RECEPTORES

MAURICIO GÓMEZ LACAYO*

RESUMEN

El artículo describe la evolución de la planificación de la cooperación internacional para el desarrollo desde la perspectiva de los países receptores. Utilizando como ilustrativo el caso de Nicaragua, señala que la planificación ha pasado de ser impuesta por los donantes a basarse en el liderazgo del receptor, con las dificultades que ello puede suponer.

ABSTRACT

The article describes the evolution of the international cooperation planning from the perspective of the recipients countries. Using Nicaragua's case as an example, the article affirms that planning is now being generated by local leadership, with all the difficulties that it implies, in contrast with the historical external imposition.

RÉSUMÉ

L'article décrit l'évolution de la planification de la coopération internationale pour le développement du point de vue des pays récepteurs. En utilisant comme exemple le cas du Nicaragua, l'auteur explique que la planification est passée d'être imposée par les donneurs à se baser sur le leadership du récepteur, avec les difficultés que cela peut supposer.

* Anterior Secretario de Cooperación Externa y Asesor del Gobierno de Nicaragua sobre coordinación, armonización y alineamiento de la cooperación internacional.

Para brindar una visión realista sobre la planificación y los nuevos instrumentos utilizados en este campo, es indispensable hacer una breve reseña histórica de los procesos y etapas que han vivido países en vías de desarrollo como Nicaragua, a fin de poder ubicar la temática en su justa y verdadera dimensión.

La planificación siempre ha sido y continuará siendo un eje fundamental del funcionamiento de todo Gobierno moderno, y la misma debe ser fortalecida y elevada en nivel de importancia, a fin de promover con apropiación y liderazgo el crecimiento económico y la reducción de la pobreza que todo país requiere para el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio.

Debido a los desajustes históricos que algunos países tuvieron que enfrentar por diversas razones geopolíticas ó geoeconómicas, combinado a veces por desastres naturales, se cayó en altos niveles de pobreza y endeudamiento externo.

Aunque existían instancias de planificación fuertes, estas se vieron afectadas y hasta desaparecieron totalmente por las medidas de ajuste estructural que los países acordaron con los organismos financieros internacionales, para alcanzar el balance macroeconómico y de desarrollo e implementación de políticas necesario para el alivio de deuda externa, dentro del marco de la iniciativa de países pobres muy endeudados (conocida en sus siglas HIPC en inglés), así como obtener recursos de cooperación internacional para realizar inversión pública complementaria en función de la reactivación productiva y social del país.

Bajo el argumento de que había que racionalizar el gasto público, se redujo el tamaño del Estado y en el camino se sacrificaron o se debilitaron a su mínima expresión las instancias de planificación central. Asimismo muchos cuadros capacitados en la materia tuvieron que ser cesanteados en sus cargos. Por los desajustes fiscales que surgieron, la dependencia de la cooperación internacional como porcentaje del plan de inversiones públicas y del producto interno bruto (85% y 20% respectivamente en los años de mayor dependencia bajando hasta 73% y 14% respectivamente en los de menor dependencia) se incrementó estrepitosamente. Pero como si esto no fuera alarmante, también creció el número de proyectos atados hasta llegar a sobrepasar el medio millar.

Lo que esto generó fue un esquema paralelo de Gobierno, donde teníamos un Estado débil con un sinnúmero de satélites (proyectos de cooperación) que tenían más presupuesto que el plan de inversiones públicas o que las mismas

instituciones ejecutoras. También provocó una gran fuga de cerebros hacia estas instancias paralelas que ofrecían mejores salarios y condiciones que los ofrecidos por el Gobierno. Es en estas instancias donde se reubicaron las funciones principales de planificación con sus respectivos instrumentos.

Cuando insertamos todos los instrumentos de planificación que se han venido utilizando en la formulación de proyectos a través del tiempo, como es el marco lógico, así como todos los mecanismos de seguimiento y evaluación, hasta llegar a lo que hoy conocemos como gerencia por resultados, nos damos cuenta que de cierto tiempo para acá son otros y no necesariamente los Gobiernos los que han estado al frente del ciclo de la vida de los proyectos. Estos han sido formulados, implementados, evaluados, seguidos y medidos por instancias paralelas de proyectos, las cuales inclusive han recibido contrapartidas de los presupuestos nacionales como compromiso de país. Esto ha causado que el presupuesto siga a los proyectos en vez de que los proyectos sigan al presupuesto.

Si definimos el Presupuesto Nacional como el instrumento soberano que refleja la planificación de un Gobierno para llevar a cabo la distribución o redistribución de los recursos a la población, lo que tenemos es un sistema que ha estado obstruido y afectado negativamente por la manera en que se han desarrollado las políticas de cooperación internacional y que los países mismos hemos permitido que proliferen en detrimento de nuestra soberanía y libre determinación. En consecuencia, podemos deducir que los mecanismos de planificación y sus instrumentos modernos, desde la perspectiva de la cooperación internacional para el desarrollo, han venido minando las capacidades propias de los países receptores para llevar a cabo estas labores que por derecho y justicia les corresponde.

A manera de ejemplo acerca de las prácticas que enfrentamos, imaginemos que cada donante y a veces proyecto tienen sus propias metodologías de planificación, formulación, implementación, administración, seguimiento, evaluación, control y medición de los proyectos que representan tres cuartas partes del plan de inversiones públicas y hasta diez por ciento del presupuesto nacional, todo ello utilizando diversos mecanismos. Esto genera una gran distorsión y desgaste en la institucionalidad nacional, donde los funcionarios tienen que andar siguiendo proyectos y no los proyectos siguiendo los procedimientos propios de Gobierno.

El Presupuesto Nacional debe ser formulado en base a políticas que surgen de un Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, en el caso de los procesos de

ajuste estructural y para lograr el alivio de la deuda externa, tuvimos que insertarnos en Estrategias de Reducción de Pobreza, que estaban enfocadas principalmente en las Metas de Desarrollo del Milenio. Estas estrategias fueron formuladas por consultores externos y nacionales y con un sesgo eminentemente social. Esto nos llevó a incrementar el gasto social en proyectos de préstamos y donaciones que en muchos de los casos nosotros mismos no controlábamos, pero que a su vez fueron reflejados en el presupuesto nacional. Hubo igualmente un déficit de proyectos de infraestructura, productivos y en el área de gobernabilidad, con serio riesgo de llevarnos a una situación de falta de balance e insostenibilidad fiscal.

Nicaragua fue el primer país que se atrevió a cuestionar su Estrategia de Reducción de Pobreza y pasar a la formulación de su Plan Nacional de Desarrollo, como mecanismo propio para impulsar las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos, que permitieran el desarrollo socioeconómico sostenible. Hubo resistencias iniciales de parte de los organismos internacionales vinculados al tema, pero nuestro argumento se basó en que siempre se había dicho que las Estrategias de Reducción de Pobreza eran documentos vivos que tenían que cambiar basados en la realidad y entorno del país. Por otro lado, es el país quien se debe apropiar de su liderazgo para llevar a cabo los procesos y transformaciones necesarias, y conducirlas cumpliendo con los estándares de participación y consulta.

Lo anterior condujo a la formulación y consulta de país de una Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza de Segunda Generación y su respectiva aprobación por parte de los organismos multilaterales financieros, la cual contempla un balance entre lo social, lo productivo y la gobernabilidad, con sus respectivas metas e indicadores necesarios para llevar a cabo el monitoreo y evaluación correspondientes.

Llegar a esta etapa fue un gran logro para Nicaragua. Sin embargo falta aún fortalecer las capacidades y herramientas de planificación. Con una cartera de proyectos de cooperación que todavía representa gran peso sobre la planificación e institucionalidad nacional, no es posible avanzar con la celeridad que deseamos en los procesos e instrumentos de planificación desde una perspectiva nacional.

Paralelamente, Nicaragua ha participado activamente en la Cumbre de Financiación para el Desarrollo en Monterrey, México, y el Foro de Alto nivel sobre Armonización y Alineamiento en Roma, donde logramos confirmar la necesidad y compromiso de que son los países receptores que han enfrentado

problemas similares los que deben tomar la iniciativa y liderazgo para fortalecer su planificación y revertir todas las externalidades negativas derivadas de los procesos de ajuste y cooperación implementados.

Posteriormente se llevó a cabo el Foro de Alto Nivel de París, donde además de llegar a una declaración de buenas intenciones, se creó el Anexo III de la misma donde se incluyen doce indicadores para lograr la armonización y alineamiento de la cooperación internacional y llevar a cabo un mecanismo de monitoreo para el cumplimiento de la Declaración de París, el cual sería conducido por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (CAD-OCDE). Es en este y otros foros como el de Roma, donde la comunidad internacional cooperante viene reconociendo la necesidad de devolver la apropiación y liderazgo hacia los países receptores, que son los que deben realizar su propia planificación e impulsar los procesos necesarios con todos sus respectivos instrumentos.

En el contexto de la OCDE, Nicaragua fue el único país piloto para realizar un Joint Country Learning Assesment (JCLA), por medio del cual llegó una misión de alto nivel para valorar los avances, retos y desafíos en materia de armonización y alineamiento de la cooperación internacional. Fuimos igualmente los promotores y sedes de la primera reunión de países socios receptores de la OCDE a nivel mundial y a nivel de América Latina y El Caribe. Las declaraciones y documentos resultados de estos encuentros pueden ser encontrados en el portal denominado www.partnercountries.org. En éste se pueden apreciar las posiciones comunes de los países en vías de desarrollo receptores de cooperación internacional. Esta es primera vez que nos sentamos solos a formular posiciones comunes y posicionarnos de cara a los países donantes y organismos cooperantes, ya que en foros anteriores solamente nos reuníamos a escuchar de la cooperación los grandes logros que ellos creían que habían alcanzado en su propia planificación y los instrumentos modernos que estaban promoviendo para alcanzar mayor efectividad en sus procesos.

Asimismo, Nicaragua estuvo participando en el Comité Conductor de la reunión de París y actualmente participa activamente en la preparación del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la efectividad de la ayuda al desarrollo a realizarse en Accra, Ghana, en el 2008, reunión donde evaluarán los avances en armonización y alineamiento de la cooperación internacional durante los últimos tres años. En este encuentro, se pretende reforzar la posición de los países socios receptores de la OCDE, a fin de lograr pasar de la valoración de la efectividad de los procesos, a la efectividad del desarrollo, por medio de una cooperación internacional más alineada a la planificación, instrumentos y procesos nacionales.

Nicaragua está convencida de que para poder llevar a cabo el proceso de cambio y transformar la situación actual de la planificación y los nuevos instrumentos que se han venido desarrollando en este ámbito, se requiere tener claros los obstáculos existentes y conducir toda una campaña de incidencia que permita modificar las políticas de los países receptores y organismos y países cooperantes, y así fomentar y facilitar el empoderamiento verdadero de los países receptores.

Para esto es importante participar e incidir en el ámbito internacional y nacional impulsando los cambios de comportamiento que permitirán avanzar con mayor celeridad en el fortalecimiento de los mecanismos e instrumentos de planificación nacional, y por ende en el crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Algunos logros que se tuvieron en el ámbito nacional, además del Plan Nacional de Desarrollo, fue la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana, la cual institucionalizó los mecanismos de diálogo y concertación en los territorios, por medio de los consejos comarcales, municipales y departamentales de desarrollo. Asimismo en el ámbito central, la conformación del Consejo de Planificación Económico y Social (CONPES), que tiene rango constitucional, se constituyó como la instancia principal de discusión sobre el presupuesto y la implementación de políticas sociales y de desarrollo económico. De igual forma, por medio de un programa de cooperación multidonantes se apoyó la planificación intermedia. Esto con el propósito de canalizar las demandas locales e insertarlas en el presupuesto nacional. Los resultados son aún incipientes ya que no existe la suficiente flexibilidad, previsibilidad y modalidad de los recursos externos, que todavía mantienen un gran peso en el presupuesto nacional.

Otro gran logro nacional fue el de fortalecer las finanzas públicas por medio de instrumentos de transparencia, como es el Sistema Financiero de Gestión y Administración computarizado (SIGFA), el cual permite ver los ingresos y egresos del presupuesto nacional en línea de parte de todas las instituciones nacionales y usuarios externos. Por otro lado también tenemos los recursos de la cooperación internacional en un Sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo (SysODA), en el cual se pueden ver los avances de los programas y proyectos de cooperación internacional. El fortalecimiento de las finanzas públicas también se vio reflejado por medio de la implementación de un pilotaje para llegar a un presupuesto de medio término, que permitiera al Gobierno llevar a cabo una planificación plurianual desde las instituciones nacionales seleccionadas.

Todos sabemos que para llegar a un sistema moderno de planificación, se requiere tener políticas bien definidas para asignar los recursos en función de la implementación y puesta en marcha de las mismas. A esto se le denomina un proceso de presupuestación de arriba hacia abajo. Pero para poder lograr lo anterior se requiere la realización previa de una planificación de abajo hacia arriba que permita recoger todas las demandas territoriales y sectoriales, depurarlas y priorizarlas, a fin de llegar a una propuesta de presupuesto nacional de medio término. No obstante, para poder pasar de la planificación plurianual de abajo hacia arriba y transitar hacia una presupuestación de medio término de arriba hacia abajo, se requiere tener recursos flexibles y previsibles que permitan libertad en la asignación de los mismos en el plan de inversiones públicas. Cuando la cooperación externa representa el 73% del plan de inversiones publicas y de ésta solamente el 20% corresponde a recursos líquidos de libre disponibilidad y el restante 80% a proyectos atados, volvemos a enfrentar la limitante en la libertad y capacidad institucional para conducir su propia planificación y presupuestación.

Con base en el proceso de Armonización y Alineamiento a nivel internacional se ha logrado pasar a modalidades de cooperación basadas en apoyo presupuestario, al igual que fondos comunes y enfoques sectoriales ampliados, pero los recursos líquidos de libre disponibilidad han sido muy pocos en comparación con el portafolio que todavía permanece en la forma de proyectos atados, lo que dificulta grandemente avanzar en modalidades propias de planificación e inversión de los países receptores.

A esto se podría adicionar el componente de las misiones que acompañan a estos proyectos atados y al mismo apoyo presupuestario, número que sobrepasa las 300 al año. Esto quiere decir que hay aproximadamente dos misiones por día hábil de trabajo, que andan visitando y distrayendo a las instituciones nacionales de realizar su propia planificación, ya que las misiones están enfrascadas en sus propias modalidades desgastando y dispersando los esfuerzos estatales. Lo lógico sería contar con un mecanismo programático único basado en la demanda nacional para llevar a cabo todos estos procesos.

Es por ello que para poder transitar hacia una mayor armonización y alineamiento de los recursos externos se requiere reconocer y fomentar la apropiación y liderazgo que debe ejercer el país planificador, a fin de que el mismo esté realmente en control del ciclo de la vida de proyectos. Esto implica romper el monopolio u oligopolio que la cooperación internacional pretende continuar ejerciendo sobre su ciclo de vida, y por consiguiente sobre la misma planificación. Por otro lado los donantes y organismos financieros deben armonizarse,

flexibilizando y haciendo más previsible su financiamiento y bajando los costos de transacción y peso que tienen sobre la burocracia del país receptor. Lo más importante es que los países y organismos cooperantes se alineen a las políticas, planificación, procesos de presupuestación, seguimiento, evaluación, control y cualquier otro procedimiento nacional que sea necesario para volver a tener instrumentos nacionales de planificación y por ende procesos de la cooperación que se ajusten a las modalidades de los países receptores.

Nicaragua considera que las metas e indicadores que se han formulado en el Anexo III de la Declaración de París, son bastante vagos. Además están elaborados con base en un consenso que permitía que todos los países donantes y organismos de cooperación se sintieran cómodos. Esto conjugado por el proceso metodológico de encuestas y formularios del CAD-OCDE, para llegar a las líneas de base que permitieran el monitoreo correspondiente del proceso global de armonización y alineamiento, resulta en un concurso donde cada país u organismo cooperante respondió lo que quiso según su preferencia o intereses. Al combinar los indicadores con sus líneas de base, el resultado es que para los países receptores parece que todo está magnífico y que no hay mucho que armonizar y alinear. Por consiguiente, esto nos lleva a una realidad donde la armonización y alineamiento de la cooperación internacional, desde la perspectiva de los países y organismos cooperantes, es muy gradual. En conclusión esto nos llevaría a un panorama donde se regresa poco a poco, y de manera excesivamente gradual, a lo que se perdió de un plumazo durante los procesos de ajuste estructural.

Es por ello que Nicaragua ha formulado su propio Plan de Acción Nacional de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional, con su propia metodología para llegar a las líneas de base y su respectivo mecanismo de monitoreo y evaluación, en el que participan representantes del Gobierno, Parlamento, Sociedad Civil y Cooperación Internacional. Estamos convencidos de que solamente por medio de un mecanismo ágil y realista de armonización y alineamiento lograremos cumplir con lo plasmado en la Declaración de París y a la vez cumplir con las Metas de Desarrollo del Milenio.

Nicaragua es el único país con estos avances. Junto a los otros países que solamente cuentan con planes nacionales, podemos demostrar logros reales en el monitoreo de la Declaración de París de cara a la Tercera reunión de Alto Nivel a realizarse en Accra, Ghana, en el 2008. De otra manera, si solamente nos enfocamos en el monitoreo global, estaremos alejándonos del cumplimento de las metas y objetivos que nos hemos fijado a nivel nacional y de los preceptos de la Declaración de París que hemos acordado a nivel internacional.

Mientras tanto, Nicaragua ha decidido priorizar los procesos sectoriales y territoriales. En consecuencia la planificación central debe ser la conjugación de todos los procesos sectoriales con sus respectivas expresiones territoriales. En base a esto hay que fortalecer los mecanismos territoriales de diálogo y concertación para la toma de decisiones y desarrollar los procesos para que estas demandas locales se vean reflejadas en la planificación sectorial y al final del ejercicio, a nivel nacional. Asimismo todos estos procesos deben traducirse en programas e iniciativas nacionales que logren no solamente tener un marco lógico vinculado al Plan Nacional de Desarrollo, sino comprometido el mecanismo de monitoreo y evaluación que permita su debido cumplimiento.

Asimismo, para lograr un proceso adecuado de planificación y los trabajos conducentes a un adecuado ejercicio de soberanía por medio de un presupuesto verdaderamente nacional, se requiere de un Estado cada vez más fuerte, eficiente y transparente. Pero para lograr lo anterior igualmente se requiere de políticas de estabilidad y permanencia de cargos, al igual que de su formación y capacitación permanente, con mecanismos de remuneración y estimulación que les permitan competir en un mundo laboral globalizado y revertir la fuga de cerebros que se trasladan hacia la cooperación, sector privado, o instancias de la sociedad civil buscando mejores y mayores oportunidades. Por esta razón el fortalecimiento, estabilidad y estimulación de las capacidades institucionales se convierte en un elemento transversal necesario para fortalecer los mecanismos e instrumentos de planificación nacional.

Nicaragua ha desarrollado mesas sectoriales que han evolucionado a enfoques sectoriales ampliados, lo cual ha incidido en el fortalecimiento de la formulación de políticas nacionales con sus respectivos mecanismos de implementación, monitoreo y seguimiento. Sin embargo, debido a la fuerte presencia de la cooperación y de la modalidad de proyectos en los enfoques sectoriales, se corre el riesgo de tener factores externos que puedan incidir en los procesos nacionales. Este es un tema que hemos venido enfrentando en enfoques sectoriales ampliados como el de salud, educación, desarrollo rural productivo, agua, desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas. Este mismo esquema de fortalecimiento se ha venido dando en el ámbito de los procesos territoriales, en el marco de los consejos de desarrollo.

Quisiéramos aprovechar esta oportunidad para fijar nuestra propia definición de lo que debe ser un enfoque sectorial ampliado; donde el país receptor tenga los instrumentos, mecanismos, flexibilidades, capacidades y recursos necesarios para poder llevar a cabo las transformaciones y cambios que el país requiere. Dicho de otra manera, que tengamos la libertad y soberanía de poder

gobernar nuestros sectores y nuestro país. Solamente de esta manera podremos tener una planificación con todos los instrumentos que sean los idóneos, de consenso y compartidos para poder llevar a cabo la labor común de desarrollo.

Asimismo también ha habido un mecanismo de reuniones semestrales para el apoyo presupuestario, donde existe una matriz de metas e indicadores para el monitoreo, seguimiento e implementación del apoyo presupuestarios. Y aunque ha habido resultados importantes y positivos de este trabajo, la dificultad ha sido que se ha manejado como un subsistema y no como parte del proceso de planificacion y de instrumentos sistémicos nacionales. El apoyo presupuestario no puede continuar siendo el mecanismo principal de diálogo con la cooperación cuando solamente representa el 20% de los recursos externos y aproximadamente el 10% del presupuesto nacional. La planificación, su implementación y su seguimiento deben ser parte de un sistema único, simple, medible y alcanzable.

Por otro lado, el apoyo presupuestario, junto a los recursos nacionales, deben constituirse en la punta de lanza para que por medio de la implementación real y efectiva de un plan nacional de armonización y alineamiento, con sus respectivas líneas de base y su mecanismo de monitoreo, logremos realmente flexibilizar, hacer más previsible y aterrizar a la planificación nacional y sus instrumentos hacia el otro 80% de los recursos externos, logrando realmente demostrar la eficiencia y eficacia que los contribuyentes y constituyentes nacionales e internacionales esperan de sus recursos de inversión y de cooperación internacional para el desarrollo.

De no lograr lo anterior, dentro de unos cuantos años estaremos repitiendo la historia de la danza de los millones y señalándonos mutuamente por la responsabilidad de no haber acertado en nuestra planificación e implementación de políticas de cooperación y desarrollo. Solamente juntos, en base a acuerdos aterrizados ajustados a la realidad de los países receptores, podremos avanzar en el desarrollo socioeconómico sostenible y por consiguiente en el cumplimiento de las metas del milenio.

UNA GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: IMPOSICIONES LEGALES Y POSIBILIDADES PRÁCTICAS

FLORENCIO GUDIÑO*

RESUMEN

El autor presenta los elementos y la evolución de la gestión basada en resultados (GBR) en la cooperación internacional, con énfasis en las agencias de los países donantes. A partir de los principios fundamentales de la GBR, el artículo analiza el caso de España y sugiere algunos elementos para incorporar esta estrategia de gestión a la reforma de la Cooperación Española, a la luz de la reciente Ley de Agencias Estatales.

ABSTRACT

The author explains the main elements and the evolution of results-based management (RBM) in international cooperation, especially concerning donor agencies. Based on RBM's fundamental principles, the article analyzes the case of the Spanish cooperation policy and makes suggestions on how to integrate this management strategy in the ongoing reform process, considering the recent approval of the State Agencies Law.

* Director Técnico de la Oficina de Coordinación del Programa EUROsociAL de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

RÉSUMÉ

L'auteur explique les éléments principaux et l'évolution de la gestion axée sur les résultats (GAR) dans la coopération internationale, spécialement pour le cas des agences des pays donneurs. En s'appuyant sur les principes fondamentaux de la GAR, l'article analyse le cas de l'Espagne en faisant des suggestions sur l'intégration de cette stratégie d'administration dans le processus de réforme actuel, considérant la nouvelle Loi sur les Agences étatiques.

Introducción

Quienes trabajamos en el campo de la cooperación internacional somos muy concientes de la importancia que tienen la *planificación por objetivos* y la *gestión basada en resultados* (GBR) en nuestras tareas cotidianas. La formulación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas de desarrollo requieren la aplicación de metodologías y técnicas basadas en estos principios. La rendición de cuentas en nuestras organizaciones se basa, esencialmente, en la comparación entre resultados alcanzados y objetivos preestablecidos. Esta manera de hacer está tan imbricada en nuestro pensamiento que hasta nos parece natural que el conjunto de las iniciativas de cooperación y desarrollo (¡del mundo!) se base en —y apunte a— objetivos comunes, con metas, indicadores y plazos claramente determinados, sobre los que en muy pocos años deberemos rendir cuentas ante, ni más ni menos, la humanidad.

En el ámbito de la cooperación internacional, la GBR puede ser definida, simplemente, como una "estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto"[1]. El Grupo de Naciones Unidas de Desarrollo señala que se trata de "una estrategia de gestión por la cual una organización asegura que sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro de resultados deseados (productos, efectos e impactos). La gestión basada en resultados depende de una clara definición de responsabilidades para obtener resultados y requiere el seguimiento y la auto-evaluación del progreso hacia los resultados, así como informes sobre el desempeño"[2]. De esta definición interesa destacar un elemento: la GBR es una estrategia que se aplica a la *organización* en su conjunto, y no sólo a iniciativas o proyectos individuales.

1. CAD-OCDE: *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, Serie Evaluación y Eficacia de la Ayuda Nº 6, 2002, París. Puede descargarse directamente desde: http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf.

2. El documento de terminología de junio de 2003 puede ser consultado en www.undg.org.

En la práctica, una estrategia de gestión de este tipo requiere, en primer lugar, la definición de un plan para la organización, con una "cadena" de resultados (de distinto nivel y vinculados lógicamente), actividades y recursos. En segundo lugar, es preciso elaborar un sistema de seguimiento y evaluación. Con base en la ejecución del plan y la información (continua) sobre el desempeño, la organización debe ser capaz de tomar decisiones de gestión que influyan sobre cualquier elemento del plan.

Desde el punto de vista de la administración pública, la adopción de la GBR implica reemplazar mecanismos tradicionales de gestión —basados en el cumplimiento de procedimientos preestablecidos sobre una base jurídica y en el marco de mandatos generales y normas de obligatorio cumplimiento— por estrategias que, sin olvidar las restricciones administrativas y éticas existentes, puedan adecuarse para asegurar la consecución de los resultados que la organización quiere, debe y puede conseguir. En el campo de lo público, estos resultados tienen que representar mejoras sustantivas en la calidad de vida de la ciudadanía. En el caso de las políticas públicas de cooperación internacional, la mejora debe verificarse en los países en desarrollo.

Este artículo pretende ser una contribución a los debates acerca de la integración de la GBR en la Cooperación Española, especialmente en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Para ello, después de una breve descripción de la evolución de esta estrategia de gestión, se realiza una reflexión acerca de sus fundamentos, analizando el caso español. El análisis es ilustrado con experiencias concretas en este campo a partir de literatura existente, sobre todo para el caso de Canadá y de organismos multilaterales del sistema de Naciones Unidas. Las conclusiones, necesariamente preliminares, apuntan algunas dudas y escasas certezas, con la intención de iniciar —más que cerrar— un debate probablemente necesario.

Evolución de la GBR en la cooperación internacional

La gestión basada en resultados no es una novedad. La idea se hizo popular hace ya más de cincuenta años, cuando el "gurú de la empresa" austriaco Peter Drucker publicó su libro "*Management in Practice*". Una década después, en 1964, el concepto adquirió entidad y nombre con la edición de una nueva obra de Drucker, "*Managing by results*". Muchas compañías comenzaron entonces a aplicar métodos de planificación y gestión centrados en objetivos compartidos y específicos dentro de la organización, incluyendo indicadores precisos de desempeño para el personal y los departamentos o unidades

operativas, así como medidas de premio o castigo en función de los resultados conseguidos.

Fue bastante más tarde, entre finales de los setenta y comienzos de los ochenta, cuando la administración pública comenzó a pensar en términos similares. En el campo de la cooperación internacional, a estas épocas se remonta la introducción de métodos de gestión por objetivos como el Enfoque del Marco Lógico (EML) en la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) o el método de Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP, en su acrónimo alemán) en la agencia de cooperación técnica de este país (GTZ). Estos "modelos lógicos" que vinculan insumos con resultados son adaptación inteligente de herramientas muy comunes en proyectos de ingeniería e infraestructuras.

No es sorprendente que la aplicación de estas técnicas se concretase, sobre todo, en los *proyectos* de cooperación, principal mecanismo de ejecución de las políticas de ayuda hasta hace muy poco tiempo. El EML, entre críticas y apoyos, fue extendiéndose como metodología dominante para la gestión de proyectos entre donantes bilaterales y multilaterales, organizaciones no gubernamentales y gobiernos de los países receptores.

Mientras tanto, las agencias encargadas de ejecutar las políticas de cooperación seguían mecanismos tradicionales de "gestión por normas", en línea con lineamientos de administración pública "clásica" o "*burocrático-weberiana*", caracterizada por una rígida división del trabajo para la gestión de recursos, incluyendo personal, en línea con mandatos específicos y presupuestos rígidos fijados por ley.

La primera ruptura en este modelo se produjo a mediados de la década de los noventa, cuando la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) impulsó la gestión por resultados como una estrategia aplicable a todos los niveles y ámbitos de trabajo de la organización, en línea con las recomendaciones de política emitidas por el "Consejo del Tesoro"[3]. La ACDI prepara regularmente documentos marco sobre resultados corporativos, que se apoyan en una planificación por país y se completa con un sistema relativamente sencillo de seguimiento y evaluación. Este modelo es similar en otras agencias bilaterales y en organismos multilaterales del sistema de Naciones Unidas y de Bretton Woods.

3. El "*Treasury Board*" es un comité que forma parte del gabinete privado de la Reina para Canadá, conformado por un grupo de ministros, cuya responsabilidad es el control de la gestión, finanzas, asuntos de personal, ética, transparencia y rendición de cuentas para el conjunto de las administraciones públicas canadienses (http://www.tbs-sct.gc.ca).

La Declaración del Milenio con la consiguiente definición de objetivos, metas e indicadores comunes representa un intento (exitoso) de internacionalizar la GBR, señalando el camino a seguir al conjunto de los países del mundo y postulando la importancia de la asociación para el desarrollo. Esta es una experiencia única y sumamente novedosa en el ámbito de las políticas públicas que fija un marco de acción sencillo, fácilmente comunicable y muy adecuado para movilizar recursos. Más allá del realismo de las metas y la posibilidad de alcanzarlas, los objetivos de desarrollo del milenio han marcado la manera de cooperar en los últimos años.

Ya en esta década, un nuevo elemento se ha añadido al contexto internacional de la GBR: la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Este nuevo consenso, al que se han adherido más de un centenar de países y organizaciones, establece criterios e indicadores para medir cuestiones más vinculadas con el *proceso* de ejecución de las políticas de cooperación y desarrollo que con sus resultados (en otras palabras, con los medios, más que con los fines)[4]. Así, se complementa la Declaración del Milenio. Muchas agencias están trabajando para adecuar sus mecanismos de rendición de cuentas, seguimiento y evaluación a este marco de trabajo.

No es difícil llegar a la conclusión de que la cooperación para el desarrollo ha llegado a una posición de frontera dentro de la administración pública (y tal vez en otros ámbitos) en cuanto a la aplicación de la GBR:

1. desde una perspectiva “micro”, prácticamente la totalidad de los proyectos y programas que dan cuerpo a las políticas de cooperación (y una buena parte de los planes e iniciativas nacionales de desarrollo) es gestionada a partir de modelos lógicos de planificación, seguimiento y evaluación por objetivos;
2. si la mirada se vuelve hacia las agencias que gestionan las políticas de desarrollo (en países receptores) y de cooperación (en donantes y organismos multilaterales), existe una proporción mayoritaria y creciente que adecua sus maneras de funcionamiento a los principios fundamentales de la gestión basada en resultados;
3. finalmente, desde una perspectiva “macro”, se ha avanzado en el ámbito internacional para definir resultados de desarrollo globales que, en

4. Las cuestiones vinculadas con la eficacia de la ayuda destacadas por la Declaración de París incluyen la necesaria *apropiación* de las estrategias por parte de los países (asociados) receptores de los recursos; la *alineación* de los procedimientos con sistemas nacionales de gestión financiera y de adquisiciones; la *armonización* de la ayuda a través del desarrollo de programas (sobre todo de apoyo presupuestario) y las misiones de diagnóstico y análisis conjuntas; la propia utilización de sistemas de *gestión basada en resultados* y la *rendición de cuentas mutua*. Más información en: http://www.aidharmonization.org.

los países, se traducen en planes nacionales con objetivos mensurables (entre ellos, los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza) y sistemas transparentes de seguimiento y evaluación. Este consenso internacional sirve para orientar el conjunto de las actividades de cooperación internacional a partir de la estrategia de asociación para el desarrollo.

Es también destacable el hecho de que se hayan definido resultados, indicadores y metas deseables vinculados con la ejecución de las políticas de ayuda internacional, tanto en aspectos cuantitativos (Consenso de Monterrey), como cualitativos o de proceso (Declaración de Roma, Memorando de Marrakech, Declaración de París). Este elemento, la "gestión del desempeño", tiene también fundamental importancia en la toma de decisiones acerca de las mejores alternativas y procedimientos para alcanzar los resultados deseados.

El interés de este artículo se centra de manera especial en la integración de la GBR en las agencias y organizaciones de cooperación internacional, todavía el eslabón más débil del proceso. La experiencia internacional demuestra que, hasta la fecha, ha sido más difícil asegurar que las organizaciones integren, reconozcan y aprovechen plenamente las ventajas de la GBR[5]. El peso de la tradición administrativa y burocrática es un lastre difícil de soltar. Este es, también, el caso de España que se analiza con cierto detalle en la sección siguiente.

Un sistema de GBR para la cooperación española

España, con la reciente aprobación de la Ley de Agencias Estatales[6], se ha situado en una posición en la que la adopción de la GBR en la AECI ya no es sólo una alternativa político-institucional más o menos interesante, sino un imperativo legal.

En su exposición de motivos, esta ley afirma que "(…) un aspecto capital que se incorpora a la gestión de servicios públicos a través de las Agencias Esta-

5. Existen algunos análisis de la experiencia internacional de incorporación de la GBR, tanto en agencias donantes (BINNEDIJK, Annette: *Results based management in the development co-operation agencies: a review of experiences*, CAD-OCDE, París, noviembre de 2001) como en el sistema de Naciones Unidas (FONTAINE ORTIZ, Even et. al: *Implementation of results-based management in the United Nations organizations*, Dependencia Común de Inspecciones, Ginebra, 2004). También se ha desarrollado un sitio de Internet sobre este tema: www.mfdr.org.

6. LEY 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

tales es la profundización en una nueva cultura de gestión que ha de apoyarse en el cumplimiento de objetivos claros, medibles y orientados hacia la mejora en la prestación del servicio, con las consiguientes ventajas para los usuarios y para los contribuyentes". Este mecanismo de gestión "(…) ha de repercutir positivamente sobre los modos de funcionamiento de la Administración General del Estado, ya que ésta ha de fijar los objetivos y establecer un marco de evaluación y de control, mediante los oportunos indicadores que, sin interferir en la gestión de las Agencias aseguren su correcto funcionamiento, lo que, indirectamente, va a suponer, sin duda, una sustancial mejora en el ejercicio de las funciones de planificación, evaluación y control que han de desarrollarse desde la Administración." Adicionalmente, la Ley pretende "impulsar aquellos instrumentos que posibiliten conocer y evaluar el impacto que las políticas y servicios prestados por el Estado tienen sobre el ciudadano."

El proceso de reestructuración de la AECI actualmente en marcha se enmarca en el contexto internacional descrito en la sección anterior y en la idiosincrasia y mecanismos de trabajo tradicionales desarrollados por la agencia en las últimas décadas. Esto implica la existencia de ciertas restricciones que ponen límites reales a la necesaria búsqueda de una mayor autonomía para la gestión de sus recursos financieros, humanos y técnicos. En cualquier caso, la GBR puede ser una estrategia inteligente para desatascar algunos de los cuellos de botella con los que se enfrenta la reforma.

Para el tratamiento de esta hipótesis de trabajo se seguirá una estructura basada en cinco principios fundamentales para que una estrategia de este tipo funcione, definidos en la segunda mesa redonda sobre gestión para resultados de desarrollos (Marrakech, 2004)[7]:

- centrar el diálogo sobre resultados en todas las fases de la cooperación;
- alinear la programación, el seguimiento y la evaluación con los resultados;
- generar sistemas sencillos de medición e información;
- gestionar los recursos en función de resultados esperados;
- utilizar la información para el aprendizaje institucional y la toma de decisiones.

7. Más información en www.mfdr.org. Un análisis de experiencias y ejemplos puede ser encontrado en: OCDE y BANCO MUNDIAL: *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*, Esfuerzo Colaborativo OCDE-CAD en Gestión para Resultados, primera edición, marzo de 2006. Accesible en www.mfdr.org/Sourcebook.html.

El diálogo sobre resultados

El diálogo entre donantes y receptores es esencial en la estrategia de asociación para el desarrollo. Debe ser un elemento constante en las fases de planificación, ejecución y evaluación de las iniciativas que se emprendan y, sobre todo, debe centrarse en los resultados que se pretende alcanzar y el progreso hacia ellos. Un buen diálogo sobre resultados genera sentimientos de apropiación de las estrategias, facilita el trabajo conjunto al generar un lenguaje común, permite detectar y afrontar riesgos con mayor celeridad y garantías e incrementa las posibilidades de éxito de la cooperación.

Desde los países receptores, el diálogo debe comenzar con una determinación realista de resultados de desarrollo, en línea con los Objetivos del Milenio y otros compromisos asumidos en foros y cumbres internacionales. Dependiendo de los casos, la capacidad local y el apoyo de algunas instituciones multilaterales, los resultados pueden plasmarse en documentos de estrategias de lucha contra la pobreza, en planes de desarrollo (generales o sectoriales, o una combinación de ambos) o en instrumentos dispersos. Cuanto más claros y fáciles de medir sean los resultados, más fácil será establecer un diálogo coordinado con los donantes. Desde hace algunos años, muchas organizaciones multilaterales, especialmente el Banco Mundial, vienen preocupándose por mejorar la programación de resultados en los países receptores de recursos de cooperación, siempre en colaboración estrecha —a veces demasiado estrecha— con los donantes.

En los donantes, un buen diálogo sobre resultados requiere la existencia de un proceso sólido y sencillo de programación-país, tal como demuestra la experiencia de los bancos multilaterales y, por ejemplo, la Agencia de Desarrollo de Estados Unidos, la ACDI o el Programa de Naciones Unidas de Desarrollo, adaptado pero no condicionado por los mecanismos de planificación nacionales. La determinación, medición y valoración de los resultados en un país determinado es probablemente la pieza central del complejo puzzle de la GBR. En ocasiones, los “resultados país” serán fruto de la agregación de los resultados de programas y proyectos; en otros casos, serán diferentes[8]. En todos ellos, requiere la preparación de matrices de resultados (o marcos lógicos) “en cascada”.

8. Es claro que la determinación de resultados en las agencias donantes plantea desafíos especiales, entre los que es posible mencionar la diversidad de proyectos y sectores en los que trabajan, el foco en fortalecimiento institucional (difícil de medir), la ausencia de indicadores estandarizados agregables y la falta de información en los países receptores. Véase BINNEDIJK, Annette, *op.cit.*

La Cooperación Española tiene una especial capacidad de diálogo con muchos de los países en los que su actuación es prioritaria, especial pero no únicamente en América Latina. Mecanismos como las comisiones mixtas y las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), además de la actividad diplomática, son ámbitos adecuados y suficientes para el diálogo. Además, ya se ha desarrollado una herramienta, los "Documentos de Estrategia País", que describen los mecanismos de diálogo y las posibilidades de armonización y establecimiento de relaciones de complementariedad con otros donantes. La gran mayoría de los documentos de estrategia país, sin embargo, no definen resultados precisos con indicadores de fácil medición, sino más bien líneas estratégicas y objetivos generales para la actuación. Es, así, difícil o imposible agrupar resultados en distintos países para aportar una visión regional o global del impacto conjunto de la Cooperación Española.[9]

El establecimiento de la GBR en la AECI (y por extensión en la Cooperación Española en su conjunto) ofrece la oportunidad de revisar la metodología de preparación de documentos de estrategia país para el período 2009-2012, reforzando los puntos fuertes de la actual y revisando los aspectos mejorables. En este sentido, puede ser pertinente reforzar la definición de resultados, con indicadores y metas temporales (siempre en línea con las prioridades del país de que se trate), que además puedan ser agregados y revisados de manera periódica, aprovechando los lugares de encuentro ya existentes. Para la agregación de resultados puede partirse de la definición de un puñado de objetivos comunes, en línea con la Declaración del Milenio, que actúen como referencia en el conjunto de los países receptores. En cualquier caso, un elemento esencial de este instrumento de programación debe ser la simplicidad.

Programación, seguimiento y evaluación

El diálogo sobre resultados también requiere la programación de actividades en función de los resultados esperados, así como la existencia de un mecanismo de seguimiento y evaluación con indicadores y metas, que genere información creíble y pertinente en los momentos en que esta sea necesaria para la toma de decisiones.

Muchos países desarrollan programas operativos y presupuestos anuales para dotar de contenido a sus planes de desarrollo o lucha contra la pobreza, incluyendo puntos de referencia, indicadores y metas para darles seguimiento. En

9. Esto es, además, un reflejo de la política española de cooperación para el desarrollo, la cual, a diferencia de la de otros donantes, no es especializada ni presenta un elevado nivel de "focalización" en pocos países.

otros países, los planes quedan como meras declaraciones de intenciones, sin dispositivos concretos y prácticos que los desarrollen. Por otro lado, aunque desde hace muchos años se plantea la necesidad de cooperar para fortalecer los dispositivos nacionales de seguimiento y evaluación, esta sigue siendo una tarea pendiente.

Con respecto a los países donantes, es esencial que la programación sea realizada en comunicación con los receptores, pero también con otros donantes para facilitar la coordinación. Sus mecanismos de seguimiento y evaluación suelen ser más desarrollados que los de los países receptores, aunque muchas veces son percibidos por estos como ajenos y no vinculantes, por lo que la información que producen no se utiliza necesariamente para alimentar el diálogo sobre resultados. En este campo, también hay margen para el progreso en lo que se refiere a la realización de misiones de seguimiento y evaluaciones conjuntas, tanto entre donantes como, sobre todo, incluyendo a donantes y receptores.

En España existen múltiples instrumentos para la programación de las actividades, tanto en los países como a nivel "central". El seguimiento de la política de cooperación es también realizado en múltiples niveles. Con respecto a la evaluación, se ha avanzado de manera muy significativa en la última década en el establecimiento de una metodología común y en la realización de evaluaciones estratégicas.

Un elemento central de la reforma de la Cooperación Española debe ser la simplificación de este sistema, clarificando las responsabilidades en lo que respecta a la generación de información relevante sobre resultados. Hoy, se trata de una serie de mecanismos opacos. En el futuro, deberán ser más transparentes.

Medición e información

El sistema de medición y preparación de informes sobre resultados debe ser lo más sencillo y económico que sea posible. Esto facilita su uso y comprensión por parte de los distintos implicados. En general, esto requiere la selección de algunos resultados e indicadores clave seleccionados de manera conjunta por los países asociados. Para que el sistema de información sea realmente útil, es preciso que incluya también un análisis de riesgos y desempeño institucional, ya que estos factores afectan la posibilidad de conseguir los resultados previstos.

Es importante señalar las diferencias entre "medición de resultados" y "evaluación". La primera debe ser un elemento del sistema de seguimiento, mientras

que la segunda debe analizar en profundidad cómo y por qué se ha llegado (o no) a lo que se pretendía.

En los países y agencias donantes, los requisitos de información deben satisfacer las necesidades internas de aprendizaje institucional y las externas de rendición de cuentas. La experiencia demuestra, por ejemplo en el caso del Banco Mundial, que estas múltiples necesidades han llevado a una excesiva complejidad de los sistemas, que deben ser revisados y simplificados para recuperar su verdadera utilidad. La armonización de la información de resultados a partir de algunos indicadores clave definidos por el país receptor de la cooperación puede ser una solución posible, aunque depende de capacidades nacionales que en muchos casos deben ser desarrolladas[10].

Esta es claramente una tarea pendiente en el caso de la Cooperación Española. No existe (al menos, a nivel de la organización) un sistema claro y transparente de medición e información de resultados de desarrollo que permita la rendición de cuentas, el aprendizaje y la toma de decisiones. Este aspecto a mejorar está claramente vinculado con la necesidad de racionalizar los sistemas de seguimiento y evaluación que se mencionaba anteriormente.

Gestión basada en los resultados

La asociación para el desarrollo, el diálogo, la planificación por objetivos, la medición de indicadores, las metas y los plazos, la programación de actividades, el seguimiento y la evaluación, todo esto no significa nada si quienes tienen la responsabilidad de gestionar las actividades de desarrollo y cooperación no cuentan con la potestad y la capacidad para actuar en función de la información disponible acerca del progreso (o falta de progreso) en la búsqueda de los resultados. Este es, evidentemente, el nudo central de la GBR, ya que todo lo demás, aun siendo necesario, no implica necesariamente un cambio en la cultura de administración. El análisis del progreso hacia los resultados es la clave para el análisis de las estrategias y el posible ajuste de recursos, actividades y metas de corto plazo.

Para que esto funcione, es preciso que los directores de programas y agencias de desarrollo y cooperación cuenten con un marco presupuestario y legal —con los recursos y la autoridad— que les permita cierta flexibilidad en la ges-

10. Un ejemplo es el sistema de seguimiento de la pobreza de Tanzania referido en OCDE y BANCO MUNDIAL: op. cit., páginas 31 a 38.

tión de sus recursos. No se trata de una cuestión técnica, sino de modificar factores de organización y humanos vinculados con el uso de los presupuestos y los mecanismos de control, en un entorno de transparencia y con los resguardos necesarios para evitar conductas fraudulentas o fuera del marco legal.

Aunque en algunos países (una vez más, el prototipo es Canadá) la cultura de gestión está cambiando y la vinculación de presupuesto con resultados es ya una realidad, esta es seguramente la tarea más difícil de afrontar. El enfoque en actividades, programas y productos no puede ser evitado, al menos en el corto plazo. Pero el camino debe ser iniciado en algún sitio: por un lado, en la legislación; por el otro, en el desarrollo de manuales claros para el uso de herramientas simples de GBR y en la formación del personal.

La Ley de Agencias Estatales sienta las bases para que la AECI pueda avanzar en esta dirección, aunque mucho dependerá de los futuros reglamentos y planes para hacerla realidad. Un elemento que parece esencial para que el sistema de GBR funcione es que los coordinadores generales de la Cooperación Española en las OTC, así como los directores de programas estratégicos, tengan un margen de maniobra y flexibilidad mayor que el que poseen hasta ahora para adecuar sus estrategias a la información que se va generando sobre el progreso hacia los resultados. Adicionalmente, será preciso diseñar las herramientas adecuadas y preparar un plan progresivo de formación que implique tanto al personal expatriado como a la sede central.

Usar la información para aprender, rendir cuentas y tomar decisiones

El último principio fundamental refiere a la utilidad de la GBR. La información de desempeño y progreso hacia resultados, positiva o negativa, así como aquélla que refiere a los elementos de contexto (riesgos y capacidad institucional) tiene que ser útil y utilizada por quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones sobre la política de cooperación a distintos niveles. Esto implica transformar a las agencias de desarrollo y cooperación en "organizaciones que aprenden" y que comparten información para recabar ideas de las partes interesadas y adecuar sus estrategias, por ejemplo a través de informes anuales de desempeño, marcos de trabajo para la rendición de cuentas, la extracción de lecciones aprendidas y buenas prácticas de las evaluaciones, el establecimiento de mecanismos de consulta con partes interesadas o la creación de plataformas tecnológicas para consulta de información en tiempo real (*intranet*). También es imprescindible la formación de gerentes y directores acerca del uso de la información.

En este ámbito, la Cooperación Española es un ejemplo en lo que respecta a la existencia de órganos de consulta, pero —como ya se ha señalado— debe avanzar en la difusión sistemática de información sobre resultados, por ejemplo a través de informes anuales y mecanismos para la rendición de cuentas. También hay espacio para la mejora en el uso de la información contenida en las evaluaciones realizadas. La disposición a aprender debe fortalecerse a través de sistemas de premios y castigos basados en el uso inteligente de la información sobre resultados.

Conclusiones preliminares: cómo evolucionar sin destruir

La aplicación de la GBR en la cooperación internacional ha llegado más lejos que en cualquier otro ámbito de la administración de políticas públicas. No es sorprendente que, en España, la AECI se haya transformado en la punta de lanza del proceso de conversión y reforma que esto implica. Esto es un desafío y una responsabilidad para la Agencia, ya que tanto los sistemas como las herramientas que elabore serán probablemente utilizados como ejemplos por otras organizaciones. El contrato de gestión debe ser la pieza central de la reforma, para lo que debe presentar de manera muy clara la "arquitectura" de resultados.

El proceso de reforma debe ser inteligente para construir sobre los cimientos existentes sin generar conflictos innecesarios. El esfuerzo de planificación realizado en los últimos años, por ejemplo, es sumamente notable. Los documentos generales, de país, temáticos y sectoriales producidos son de alta calidad, reflejando en algunos casos el "estado del arte" de las cuestiones analizadas (gobernabilidad, género, medio ambiente…) Sin embargo, en muchos casos se trata más de informes ideológicos que trazan las grandes líneas —sin duda necesarios— que verdaderos instrumentos de gestión.

La evolución de los procesos y mecanismos de seguimiento y evaluación también ha sido importante. Se tratará, entonces, de capitalizar la inversión realizada para centrar las herramientas en resultados y transformarlas en instrumentos de gestión con todavía mayor utilidad. Una herramienta que habrá que introducir es el informe anual de desempeño.

El cambio más difícil será, sin duda, el cultural. Para esto no hay soluciones mágicas. Se trata de acompañar el desarrollo de la estrategia de GBR con un esfuerzo de comunicación y formación, involucrando a las personas y grupos con mayor capacidad de influencia sobre sus pares en el proceso.

Finalmente, es preciso que las autoridades españolas sepan que no están solas en este proceso. Muchos de sus pares, con quienes se ven en las reuniones del Comité de Ayuda al Desarrollo o en otros foros, ya han vivido experiencias similares. La recomendación final de este artículo es, entonces, involucrar a quienes están más avanzados –por ejemplo, los canadienses- en el proceso, solicitando información y, si se considera necesario, asesoramiento directo.

PARADOJAS DE LA ESTRATEGIA

LUIS CÁMARA LÓPEZ Y JOSÉ MANUEL PURAS HIGUERAS*

RESUMEN

El presente artículo aborda algunas reflexiones sobre el proceso de conformación de la arquitectura estratégica de nuestra política de ayuda al desarrollo. Se describen sus orígenes, los principales elementos que la integran y se identifican algunas de las paradojas más llamativas de ese ejercicio: un esquema estratégico complejo en apariencia y sumamente desarrollado en lo formal que, contrariamente a lo que cabría pensar, no ha conseguido hasta el momento marcar una dirección clara, mostrar un patrón de conducta reconocible o responder a una perspectiva o posicionamiento específico.

ABSTRACT

The present article tackles some reflections about the consolidation of the strategic architecture of our international cooperation aid policy. It describes the origins, main elements, and also identifies some of the most eye-catching paradoxes of this process: an apparently complex and formally developed strategic scheme; that in opposition, has not been able to mark a clear direction, to show conducts patterns nor even respond to some specific perspective or position.

RÉSUMÉ

Le présent article présente quelques réflexions sur le processus de conformation de l'architecture stratégique de notre politique d'aide au développement. Les auteurs décrivent ses origines, les principaux éléments qui l'intègrent et ils identifient les paradoxes les plus frappantes

* Luis Cámara López es investigador de CIDEAL y José Manuel Puras Higueras es Responsable técnico de la AECI.

de cet exercice: un schéma stratégique complexe en apparence et très développé dans l'aspect formel, qui, contrairement à ce que l'on pourrait penser, n'a pas réussi, jusqu'à présent, à marquer une direction claire, à montrer un patron de conduite reconnaissable ou à répondre à une perspective ou un positionnement spécifique.

Introducción

Tradicionalmente una de las características negativas que ha marcado la Ayuda Oficial Española para el Desarrollo ha sido la ausencia de una estructura efectiva de planificación que la guiase y ordenase a medio y largo plazo. Pese a que, mediante el Real Decreto 1527 de 11 de noviembre de 1988, se crea la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) tan sólo siete años después de que España dejara de ser considerada como país receptor de la Ayuda Internacional (la misma norma crea, al tiempo, la Agencia Española de Cooperación Internacional), la OPE quedó reducida en sus competencias reales a la elaboración y supervisión de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI), definidos como el elemento principal de planificación de la AOD española. No obstante, más que un verdadero instrumento de planificación, los sucesivos PACI se convirtieron en un mero documento estadístico encargado de recoger información sobre lo que ya se venía ejecutando. Esta realidad es constatada por la propia la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 7 de julio de 1998 (diez años después de la creación de la OPE) qué, en su Exposición de Motivos recoge la ausencia real de planificación y estrategias como una de las deficiencias más notables de la Ayuda[1].

Es, en efecto, en la Ley de Cooperación donde se define de forma precisa la estructura básica de planificación de la Política Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En su capítulo II, "Planificación, instrumentos y modalidades…" la Ley establece como documentos marco de la Política Española de Cooperación los planes directores (con una periodicidad cuatrienal) y los planes anuales. El Plan Director se define como el instrumento básico encargado de señalar líneas generales, directrices básicas, objetivos y prioridades. Por otro lado se establece que contendrá, de forma indicativa, los recursos presupuestarios necesarios para concretar las actuaciones de la cooperación española durante su periodo de vigencia. Igualmente, la Ley menciona la necesaria incorporación al Plan Director de "los documentos de estrategia

1. Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Exposición de Motivos, II Estado actual de la Cooperación, 7 de julio de 1998

relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la Cooperación”[2].

Por otro lado los Planes Anuales (PACI) serían los encargados de desarrollar de forma concreta los objetivos, prioridades y recursos contemplados por el Plan Director.

En la Ley encontramos, por tanto, los elementos definitorios de la estructura planificadora de la Cooperación Española. Sin embargo este esquema básico no se cumple en sus inicios salvo por la elaboración del Primer Plan Director de la Cooperación Española (noviembre de 2000). A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley, el Primer Plan Director podría definirse como un documento de “compromiso”, de escaso valor estratégico y técnico que se limita a ratificar las actuaciones y prioridades que, de facto, venía desarrollando la Cooperación Española. Se caracteriza por una indisimulada dispersión geográfica (más de una treintena de países “programa”) y sectorial deteniéndose, tan sólo de forma superficial, en la generación de instrumentos de mejora de la calidad de la Ayuda. Los elementos de planificación subsidiarios que deberían completar el Plan Director, según la Ley de Cooperación, únicamente se mencionan en una ocasión y de forma puntual al hablar de las prioridades geográficas. El dictamen de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados en relación con el I Plan Director recoge en parte estas deficiencias cuando menciona que “el desarrollo del Plan director va a necesitar estrategias sectoriales bien definidas, planes-país con orientaciones claras y desarrollos normativos e instrumentales rotundos…”[3].

La aprobación del I Plan Director no supuso en la práctica, por tanto, una variación sustancial de los aspectos estratégicos y operativos de la Cooperación Española. Pese a la elaboración de algunos documentos de planificación sectorial (género, medio ambiente, gobernabilidad, salud y patrimonio cultural), resultaron infructuosos los repetidos intentos de la OPE por elaborar los denominados “planes-país” o documentos de planificación geográfica que aparecen definidos en la Ley y recomendados por la Comisión de Cooperación para el Desarrollo del Congreso de los Diputados. Aún la planificación sectorial realizada volvió a tener un carácter marcadamente formalista ya que

2. Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Capítulo II, artículo 8-2, 7 de julio de 1998.

3. Dictamen de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados en relación con el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, punto decimoséptimo. 14 de febrero de 2001.

no se instrumentalizaron los mecanismos pertinentes para su necesaria aplicación como guías de las actuaciones de cooperación. Esta característica se repite en la serie de evaluaciones realizadas en este periodo ya que, pese a su importancia y carácter innovador (por increíble que parezca tras casi quince años de AOD española), la ausencia de la oportuna articulación de este ejercicio con los procesos de gestión impidió la aplicación en la misma de sus resultados. La falta de una conciencia clara sobre la necesidad de una adecuada y efectiva planificación de la Cooperación Española para el Desarrollo se hace patente durante este periodo (2001-2004) no sólo por lo anteriormente apuntado, sino también por la insuficiente relevancia que se concede a la propia OPE, muy limitada en sus recursos humanos y financieros y con una escasa capacidad real para actuar como el principal núcleo de definición de políticas de la AOD española.

En términos generales podría definirse el periodo comprendido entre la aprobación de la Ley de Cooperación (1998) y la finalización de la vigencia del I Plan Director (2004) como una oportunidad perdida por la AOD española, pues si bien se elaboran por primera vez algunos de los documentos estratégicos y metodológicos de referencia[4], desde su propia evolución global se produce un apreciable estancamiento tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos al no integrarse los mismos, de forma efectiva, y no sólo formal, en la estructura y procedimientos de gestión. Se trata, además, de un quinquenio caracterizado por una relativa discrecionalidad en las actuaciones realizadas (así, por ejemplo, en el año 2003 entre los 10 principales receptores de AOD bilateral española figuran tres países que no eran considerados prioritarios por el I Plan Director: Turquía, Argentina y Venezuela), con un incremento muy notable de la llamada “cooperación cultural” (más de un 140% en 2001)[5], la falta de coherencia entre la AOD reembolsable y la no reembolsable y un cierto autoritarismo que dificultó la necesaria coordinación, consenso y complementariedad entre los diferentes actores de la Cooperación Española para el Desarrollo.

A partir de 2004, con la elaboración del II Plan Director, se inicia un proceso acelerado de evolución en la arquitectura programática de la Cooperación Española. Si bien se mantiene, con ligeras variaciones, el sistema de planificación

4. Es en estos años cuando se elaboran y difunden las metodologías de gestión de proyectos y de evaluación de la Cooperación Española.

5. Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de asuntos Exteriores (2004) *PACI de Seguimiento 2003*, Madrid, y Oficina de Planificación y Evaluación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de asuntos Exteriores (2003) *PACI de Seguimiento 2002*, Madrid, respectivamente.

hasta entonces vigente (la antigua OPE pasa a convertirse en la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, DGPOLDE), se dota a éste de funciones directoras reales modificándolo en profundidad, no tanto en sus aspectos formales cuanto en sus contenidos y funciones efectivas. Así la DGPOLDE refuerza su operatividad mediante un aumento significativo de sus recursos humanos y financieros, al nuevo Plan Director se le suman en poco tiempo documentos de estrategia para la totalidad de los países prioritarios definidos en él (DEP), se comienza la elaboración y revisión de estrategias sectoriales y se culmina, en 2007, la confección de los documentos de estrategia para los países de actuación especial (PAE) completando el esquema de planificación definido por la Ley de Cooperación.

La arquitectura básica del esquema de planificación de la Cooperación Española

El II Plan Director de la Cooperación Española representa un claro avance con respecto a su antecesor. Se trata de un documento mucho más completo que recoge, además de la priorización geográfica y sectorial, la preocupación por mejorar tanto la cantidad como, sobre todo, la calidad de la Ayuda estableciendo para ello criterios claros de intervención. En concreto dedica un capítulo completo a esta cuestión, donde se recogen una serie medidas específicas entre las cuales destaca la gestión basada en resultados y el reforzamiento y aplicación efectiva de las diferentes fases del ciclo de planificación, haciendo énfasis en la necesaria coherencia de políticas al ligar, de forma nítida, la cooperación reembolsable con su impacto sobre el desarrollo.

En conjunto podría afirmarse que, con su segundo Plan Director, la Cooperación Española alcanza un grado de madurez, al menos teórica, de la que no había gozado hasta el momento. Por otro lado, su elaboración, mediante un proceso participativo en el que se incluyeron todos los actores de la Cooperación Española, garantizó un alto consenso en cuanto a sus contenidos y aplicación. Precisamente, y como se verá más adelante, la búsqueda de este consenso y la construcción común del Plan Director, que podría considerarse una virtud del mismo al buscar la coordinación y complementariedad entre los actores, puede ser una de las causas de la principal debilidad que presenta en relación a su muy escasa priorización sectorial y geográfica.

La concreción del II Plan Director en los Planes anuales de 2005, 2006 y 2007 muestra también un notable avance en cuanto a su pertinencia como documentos estratégicos respecto a sus precedentes de años anteriores. Los Planes

anuales citados no se limitan a señalar objetivos generales y las actuaciones previstas según las prioridades geográficas y sectoriales, sino que indican una serie de líneas directrices (algunas referentes a la mejora en la calidad de la ayuda y el sistema de planificación) estableciendo un marco de actuación mucho más preciso que llega a fijar, incluso, metas e indicadores específicos. Formalmente son documentos mucho más completos, que perfectamente podrían inscribirse en el esquema de planificación fijado en la Ley de Cooperación y cumplir la función que en la misma se les asigna.

No obstante se podrían plantear bastantes dudas sobre su aplicación efectiva en los niveles de gestión, dado que la separación funcional entre el ámbito de la planificación estratégica, la planificación operativa y la gestión no se ha solucionado instrumentalizando mecanismos que fueran capaces de trasladar, de forma eficaz y comprensiva, los lineamientos y directrices marcados por ésta. Pareciera que nos encontráramos ante compartimentos poco menos que estancos, con una clara disociación entre los ejercicios de reflexión teórica y una gestión mucho más preocupada por hacer frente a la ejecución de un incremento presupuestario progresivo con recursos muy limitados, tanto cuantitativa como cualitativamente.

La elaboración de los Documentos de Estrategia País (DEP) para los países prioritarios y los referentes a países de actuación especial (Planes de Actuación Especial, PAE) son también una muestra de este problema. En el caso de los DEP éstos fueron completados en apenas cinco meses (entre junio y octubre de 2005) por las distintas unidades de la AECI (con especial incidencia de las Oficinas Técnicas de Cooperación) a partir del diseño propuesto por la entonces Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. El proceso posterior de elaboración de los PAE fue muy similar (mayo-noviembre de 2006) hasta completar un total de 46 documentos estratégicos publicados oficialmente. Si bien los DEP y los PAE suponen cumplir con una parte importante del ciclo planificador fijado tanto en la Ley de Cooperación como en el II Plan Director y su trascendencia es indiscutible a la hora de definir estratégicamente y ordenar las actuaciones de la Cooperación Española en los distintos países, la herramienta propuesta para su confección y el cronograma de trabajo no parecen, como se explica posteriormente, los más idóneos.

Finalmente, la Cooperación Española cuenta en la actualidad con dos documentos de estrategia sectorial vigentes (educación y pueblos indígenas) si bien se está trabajando en otros sectores como gobernabilidad, económico-productivo, etc. La elaboración de las estrategias sectoriales cerraría el marco

de referencia estratégica de la Cooperación Española. No obstante, la asunción plena por parte de la Cooperación Española de los principios contenidos en la Declaración de París (marzo de 2005), fundamentalmente en lo referente a apropiación y alineamiento, podrían poner en cuestión la pertinencia de dichas estrategias que, diseñadas desde la oferta de forma unilateral, parecieran entrar en contradicción con éstos.

¿Qué son las estrategias?

Intentemos, una vez descrito el marco y los instrumentos generales de planificación estratégica de la Cooperación española y con el propósito de avanzar algunas reflexiones acerca de los mismos, recuperar el concepto genérico de "estrategia", sus acepciones diversas y las implicaciones que comporta su elaboración y aplicación.

Mucho se ha escrito sobre la estrategia, un concepto si se quiere polisémico, si atendemos a sus múltiples significados y escuelas, a las muy diversas prácticas que de ellas se derivan y a la naturaleza de las organizaciones que las aplican. Henry Minztberg, uno de los autores que más y mejor ha analizado la estrategia y su relación con las organizaciones, nos recuerda que podemos acercarnos a esta naturaleza compleja de la estrategia desde distintas perspectivas, marcadas por varias "P" que la definen[6]:

a) La estrategia como *Plan*, que establece una dirección, rumbo u orientación a largo plazo para cualquier organización. Las estrategias como medios o caminos que conducen al logro de objetivos.
b) La estrategia como *Patrón*, es decir, como modelo de conducta o trayectoria reconocible y consolidada en el tiempo y que puede ser planificada en mayor o menor medida, existiendo desde las estrategias puramente premeditadas, basadas en ejercicios de previsión, a las de naturaleza más emergente, resultado del aprendizaje cotidiano.
c) La estrategia como *Posición*, concepción que parte de la premisa de que el entorno en el que operan muchas organizaciones es de naturaleza competitiva, lo que obliga a estas a buscar un nicho de especialización ventajoso desde el que puedan defenderse de la acción de posibles competidores y lograr una cierta diferenciación frente a los mismos.
d) La estrategia como *Perspectiva*, sujeta a un conjunto de principios, valores, creencias, y significados compartidos, que definen la cultura

6. Mintzberg. H: *"Safari a la Estrategia"*. Ediciones Granica. Buenos Aires. 1999. Páginas 22 a 30.

organizacional y que delimitan lo que es o no posible o recomendable hacer. Esta dimensión de la estrategia tiende a ser más relevante en organizaciones altamente ideologizadas.

La estrategia en la práctica sería la resultante y la mezcla de diversos factores atendiendo a los criterios expuestos. Toda estrategia sería por tanto en cierta medida planificada (la ausencia total de planificación sería una irresponsabilidad) y en cierta medida emergente (resultado del aprendizaje y la adaptación continua a las circunstancias); reflejo de un determinado posicionamiento ventajoso y enmarcada en una perspectiva organizacional concreta.

Mintzberg añade una quinta acepción de la estrategia: la estrategia como *estratagema* o engaño del adversario, cuando la misma se adopta para ofrecer una determinada apariencia y despistar a posibles rivales o competidores.

Sobre las estrategias en la cooperación española

La clasificación propuesta resulta altamente sugerente para reflexionar acerca de las estrategias en la cooperación española. Cabría preguntarse ¿en qué medida las estrategias de la Cooperación española son planificadas? ¿se puede identificar, con el paso del tiempo, alguna trayectoria o patrón de conducta determinado y reconocible en esas estrategias? ¿son consecuencia de un determinado posicionamiento que singulariza y diferencia a nuestra cooperación frente a otras? ¿responden o reflejan alguna perspectiva concreta? ¿cuál? ¿son más bien consecuencia de una estratagema o pretexto para dar la imagen o aparentar que se planifica en un determinado sentido?

¿Cuál es el “rumbo” de la cooperación española?

De todos es sabido que en su acepción más convencional planificar significa establecer un rumbo, una dirección a seguir, para acercarse desde una situación inicial o punto de partida a un escenario objetivo diseñado o imaginado con antelación. También es de sobra conocido el ciclo básico de la gestión: establecer un diagnóstico de la situación inicial, formular objetivos, fijar estrategias y prioridades para alcanzarlos, ejecutar las estrategias previstas y evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos, con el fin, entre otros, de extraer lecciones y aprendizajes que puedan ser incorporados en futuros ejercicios de planificación.

Es cierto que, al menos formalmente, las estrategias de la cooperación española establecen algunos objetivos en distintos niveles (aunque como posteriormente

se indica, su afán omnicomprensivo y la prolijidad y complejidad de los esquemas que se proponen generan a menudo bastante confusión sobre cuál es realmente el rumbo a seguir). No obstante, por lo general se trata de objetivos de carácter marcadamente declaratorio, cuyo cumplimiento a menudo excede las posibilidades de la cooperación española[7] y que por lo general nunca se traducen en indicadores y metas, o si lo hacen, es con un resultado meramente formal (la información raras veces se recoge y sistematiza, ni se utiliza para el seguimiento o la evaluación), con lo que se convierten en meras declaraciones bienintencionadas con poca o nula capacidad de orientar la práctica.

Adicionalmente, cabe destacar la tendencia a que las estrategias de la cooperación española consideren prioritario absolutamente todo. En nuestra vida profesional jamás hemos tenido problema para justificar la adecuación a las prioridades de la cooperación española de cualquier solicitud de apoyo o iniciativa propia, siempre que se mantuviera en los parámetros del sentido común[8]. Así en numerosos documentos es frecuente encontrar declaraciones del tipo: “es absolutamente prioritario concentrar esfuerzos en tal o cual aspecto, pero sin olvidar o descuidar aquél otro”.

Desde esta perspectiva puede intuirse que en numerosas ocasiones se ha sacrificado la priorización para obtener un marco común de actuación en donde los diferentes actores puedan sentirse cómodos. De otra manera es difícilmente explicable que el vigente Plan Director proponga 21 países prioritarios (más los Territorios Palestinos y la población saharaui), 15 de atención especial y 14 preferentes lo que, en la práctica, permite continuar desarrollando actuaciones de cooperación en la práctica totalidad de áreas y países donde lo venía haciendo tradicionalmente la cooperación española, algunas de las cuales presentan, por su volumen, un impacto muy discutible. En este sentido el II Plan Director presenta un carácter continuista que, lejos de corregir la dispersión de la AOD española, le da carta de naturaleza. Por otro lado la contradicción entre la tendencia natural de la Cooperación Española de destinar una gran parte de sus recursos a Latinoamérica y Mediterráneo (países de renta media-baja) y la orientación expresa del II Plan Director de priorizar los países menos adelantados (fundamentalmente África Subsahariana) contribuye aún más a la sensación de indefinición en cuanto a una posible especialización geográfica de la Cooperación Española.

7. La constante referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio ejemplifica bien esta tendencia.
8. El Plan Director anterior establecía como prioridad “la inversión en el ser humano”. Parece difícil encontrar alguna actividad que no responda a esa prioridad.

Pero si en el ámbito geográfico la priorización es cuando menos cuestionable, en lo referente a sectores sería realmente complicado encontrar alguno no contemplado en el II Plan Director. A las llamadas "Estrategias y prioridades sectoriales" (que incluyen 7 sectores y más de 60 líneas estratégicas subdivididas a su vez en actuaciones prioritarias) hay que sumar las 5 prioridades horizontales, alguna de ellas tan amplia como "lucha contra la pobreza" o la "sostenibilidad medioambiental", etc.

Establecer prioridades significa hacer expreso qué haremos y, lo que es igualmente importante, qué *no* haremos porque nos desviaría de nuestro rumbo. La tendencia en la cooperación española a considerar todo como prioritario, tiene la consecuencia práctica de que en el fondo, lo contrario también es cierto: cuando todo es prioritario, nada es *realmente* prioritario[9].

Somos conscientes de que es complicado establecer prioridades en un ámbito como la cooperación para el desarrollo, a través del cual se trata de dar respuesta solidaria a multitud de problemas estructurales y coyunturales en amplias zonas del mundo en desarrollo, en los más variados sectores y en los que están implicados muy diversos grupos y actores. En otras palabras, debemos admitir que es difícil, desagradable y siempre conflictivo en el ámbito de las relaciones internacionales, decir que no nos vamos a ocupar de ciertos problemas del desarrollo (sin duda esenciales para quienes los sufren), pero mientras la cooperación española no establezca prioridades de forma más clara, mucho nos tememos que el rumbo siga siendo bastante confuso y ya sabemos que "quien mucho abarca, poco aprieta".

En la esfera de los proyectos de desarrollo, Rondinelli[10] señala que la preocupación por la búsqueda del consenso en el establecimiento de objetivos da como resultado que estos sean demasiado generales y poco operativos. Probablemente la falta de la "P" de prioridades en las estrategias de la cooperación española es tal vez consecuencia de haber otorgado una importancia mayor a otras "P", las de la participación y la política. En efecto, la ausencia real de prioridades es probablemente el precio que hay que pagar para lograr un consenso básico entre los distintos actores públicos y privados, gubernamentales o no, centrales y autonómicos que operan en nuestra cooperación y

9. La adecuación a prioridades también es una de las dimensiones de la pertinencia o relevancia de las actuaciones, deduciéndose de lo anterior que cuando todo es prioritario, la relevancia de casi cualquier intervención estaría asegurada.

10. Rondinelli, D.: *Development projects as policy experiments. An adaptative approach to development administration.* Routledge. 1993. Londres.

que presionan para ver sus intereses y orientaciones reflejados en los Planes Directores y otros documentos de estrategia.

Como conclusión, y aunque el II Plan Director ha supuesto un indudable salto de calidad en la estructura de planificación de la Cooperación Española, los objetivos de nuestra ayuda al desarrollo continúan siendo muy generales y aún no hemos sido capaces de resolver uno de los problemas endémicos de la misma, como es la falta de concentración real de los recursos y su indefinición tanto geográfica como sectorial.

¿Son las estrategias de la cooperación española el resultado de un patrón de conducta identificable y de un posicionamiento específico?

Otra de las acepciones de estrategia se refiere a la coherencia de patrones o trayectorias de conducta en el tiempo. Cuesta también observar las virtudes de nuestra cooperación desde este punto de vista. En este sentido pueden apreciarse algunos rasgos específicos de la misma como el amplio y permanente despliegue sobre el terreno (con la implantación de 36 Oficinas Técnicas de Cooperación, 12 centros culturales y 3 centros de formación) o su muy estrecha vinculación con la política exterior española, lo que produce en algunas ocasiones cierta indefinición de su propia organización[11]. Sin embargo, aún estos dos rasgos podrían entrar en discusión. Los principios de la Declaración de París y la paulatina aplicación de los llamados nuevos instrumentos (enfoque sectorial, apoyo presupuestario, etc) así como de la cooperación delegada, debería suponer a medio plazo el replanteamiento de la funcionalidad real de determinadas Oficinas Técnicas y la progresiva separación de la política de cooperación para el desarrollo de la política exterior española. De cualquier forma no es fácil trazar con claridad un patrón específico para la Cooperación Española.

Por otro lado, y sin entrar a debatir la naturaleza competitiva o no del contexto en el que interviene la ayuda española al desarrollo, el concepto de posicionamiento está íntimamente relacionado con los de especialización, singularidad, diferenciación, etc. de nuestra cooperación, ideas presentes desde hace tiempo en el debate y que constituyen una preocupación de algunos gestores: qué es aquello que mejor sabemos hacer y por tanto en lo que deberíamos concentrarnos, de manera que esa concentración nos conceda cierta especificidad y excelencia frente a otros donantes.

11. Por ejemplo, la Ley de Cooperación define a las OTC como "unidades adscritas orgánicamente a las Embajadas que, bajo la dirección de su Jefe de Misión y la dependencia funcional de la AECI, aseguran la coordinación y, en su caso, la ejecución de los recursos de la cooperación en su demarcación" Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Capítulo III, artículo 26, Madrid 1998.

Lo más cercano a esta reflexión, que hasta el momento no ha tenido, salvo excepciones, consecuencias prácticas, es el frecuente discurso oficial de las supuestas *ventajas comparativas* de nuestro país, ventajas que se derivarían de la (ya no tan reciente) experiencia española de transición a la democracia, de modernización de las administraciones públicas y surgimiento del Estado de las Autonomías, la consolidación del Estado de Derecho, la integración en la Unión Europea, etc.[12]

Cierto es que, pese a abarcar un amplísimo abanico de sectores de actuación, la cooperación española presenta algunas señas de identidad, probablemente más como consecuencia de un trabajo riguroso y continuo en los últimos años que de una especialización real "de partida" (la descentralización y el municipalismo en Centroamérica, la investigación y la lucha contra la malaria en África Subsahariana, el trabajo de preservación del patrimonio cultural y el modelo de las escuelas taller, etc. podrían ser algunos ejemplos). Pero para consolidar un posicionamiento efectivo y reconocible sería necesario:

a) Seleccionar un número lo más reducido posible de sectores de *verdadera* especialización de la cooperación española.
b) Concentrar más recursos precisamente en aquellos sectores en los que existe esa mayor experiencia y especialización.
c) Acompañar el discurso de las ventajas comparativas con la definición, divulgación y puesta en valor de modelos específicos de intervención que, partiendo del marco de referencia de la experiencia y perspectiva española, se alineen de forma clara con las políticas de desarrollo de los países socios (evitando las típicas propuestas "enlatadas" concebidas exclusivamente desde la oferta) y establezcan guías y estrategias concretas en esos ámbitos para orientar tanto las decisiones como la práctica de las intervenciones a los decisores y personal en el terreno.

En definitiva, el discurso de las ventajas comparativas, para desembocar en un liderazgo real y un posicionamiento efectivo, debe necesariamente centrarse en unos pocos ámbitos (no puede ser cierto que seamos tan buenos en todo) y, recurriendo a una metáfora corporal, ir acompañado de más cerebro (modelos y guías de intervención específicos y utilitarios) y más músculo (recursos financieros suficientes).

12. Otro posible ámbito de especificidad de la cooperación española, frecuentemente citado, es su orientación hacia países de renta intermedia.

¿Bajo qué "perspectiva"?

Dos reflexiones rápidas sobre la perspectiva (valores, creencias, principios de actuación, etc. que pautan o regulan las estrategias) en la cooperación española. En primer término, ya hemos señalado la impresión de que ni los documentos de estrategia existentes, ni los modelos de intervención desarrollados han conseguido dotar a la cooperación española de una perspectiva propia en el tratamiento de determinados problemas del desarrollo. Más bien parecería que la tónica general de las estrategias de la cooperación española es su adhesión inquebrantable a los discursos y paradigmas dominantes del desarrollo surgidos de diferentes acuerdos y foros multilaterales. Nadie pondrá trabas a la idea de que la cooperación española enfatice, entre otros, el desarrollo humano sostenible, la reducción de la pobreza, los objetivos de desarrollo del milenio o los principios contenidos en la Declaración de París, como referencias básicas de su accionar. No obstante, ese discurso es eminentemente político, sin duda "políticamente correcto" y alineado con los acuerdos básicos de la comunidad internacional, pero también marcadamente declaratorio y con poca o nula aplicabilidad práctica para orientar las estrategias.

En segundo lugar, todavía la ayuda al desarrollo es víctima de un principio profundamente arraigado según el cual "más solidaridad -y por tanto, más recursos para cooperación- es siempre mejor", dado que la cooperación es en sí positiva (mito de la bondad). Este debate ya surgió hace algunos años como consecuencia de las movilizaciones de la Plataforma 0,7%, pero vuelve a estar plenamente vigente en nuestros días. El reciente y espectacular incremento de recursos destinados a AOD y el apoyo que suscita en la sociedad española es una buena muestra de este principio. Sin restar importancia a la necesidad de incrementar los recursos destinados a cooperación (siempre que se haga progresivamente, acompasándola[13] con las reformas necesarias en el sistema –como ya se están abordando- y con una preocupación en paralelo por la calidad de lo que se hace) este aumento genera dinámicas perversas en tanto establece una presión por el gasto contraria al establecimiento "sosegado" de estrategias de intervención y al aprendizaje que su puesta en práctica debe generar.

Si introducimos en una coctelera estos dos aspectos el resultado más probable puede ser que España aporte 528 millones de euros al PNUD para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la contribución –según se

13. Decimos "acompasar" para enfatizar la necesidad de armonizar los ritmos de crecimiento y las reformas necesarias en la gestión.

dice- más importante en la historia del organismo, o el empleo poco meditado y voluntarioso de los nuevos instrumentos sin aplicar las recomendaciones que para su utilización realiza la propia DGPOLDE[14].

Recientemente ha habido algunos intentos de elaborar un discurso coherente sobre las razones de la orientación principal de la cooperación española hacia países de renta intermedia. Mucho nos tememos que no tanto como consecuencia de una convicción o perspectiva clara, sino más bien de la necesidad de defendernos de la reiterada acusación de la escasa orientación de la cooperación española hacia países más pobres. No parece que el discurso esté aún armado y suficientemente fundamentado, pero creemos que, se esté o no de acuerdo con ella, es innegable que esa orientación dotaría de una cierta perspectiva propia a la cooperación española.

¿Responden las estrategias a un aprendizaje basado en la experiencia?

La formulación de estrategias es una de las etapas del ciclo de gestión, inseparable del resto de fases, porque las orienta o se nutre de ellas. Teóricamente, las estrategias son hipótesis de trabajo, modelos basados en relaciones causales (*si* hacemos esto, *entonces* ocurrirá aquello) que nos permiten interpretar y comprender la realidad, así como mostrar caminos para su transformación. La estrategia, como es sabido, sólo se puede alimentar y enriquecer a través de un proceso permanente de acción-reflexión-acción.

Tal vez no haya transcurrido suficiente tiempo, porque la evaluación sigue siendo una práctica todavía reciente en la cooperación española y aún en estos días se están sentando las bases de un nuevo modelo y metodología de evaluación, pero lo cierto es que las estrategias de la cooperación española no parecen provenir de ningún aprendizaje extraído de la experiencia, ya que ésta ni está suficientemente sistematizada, ni valorada, ni difundida interna o externamente. Tampoco parece que la Cooperación Española se haya dotado de los mecanismos de retroalimentación necesarios entre los niveles de planificación y gestión que hagan posible, a medio plazo, dicho aprendizaje.

La estrategia en la cooperación española es en la práctica exclusivamente un marco de referencia general que no parece por tanto cumplir con una de las funciones que en cualquier ciclo de gestión se le asigna, la de orientar la

14. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores; *"Herramienta para la Elaboración de los Documentos de estrategia País (DEP) de la Cooperación Española"* página 12. 2005 Madrid.

práctica organizacional (en sede y en el terreno). Tampoco la experiencia del personal en sede o en el terreno sirve para orientar la estrategia, por lo que ésta no parece ser, hoy por hoy, el resultado de un aprendizaje basado en la experiencia (al menos no en *nuestra* experiencia). La acción y la reflexión (cuando existe) van por separado en nuestra ayuda al desarrollo; la experiencia no se sistematiza ni se transforma en contenidos "educativos" para el sistema, que alimenten las nuevas estrategias.

La estrategia como "estratagema"

Si las estrategias de la Cooperación Española no orientan suficientemente la práctica, no marcan un rumbo claro de acción, no responden a una perspectiva o patrón específico de comportamiento, no terminan de concretar el posicionamiento singular en función de nuestras experiencias y capacidades y no son consecuencia del aprendizaje organizacional, ¿a qué responden entonces? ¿será que hay que hacerlas a pesar de todo? ¿se trata más bien de estratagemas, maniobras de despiste?

A tenor de la proliferación excesiva de documentos de estrategia en los últimos años (55 documentos) da la impresión de que el sistema de planificación de la cooperación española ha pasado de "la nada" a una etapa de excesiva planificación y complejidad[15], marcado además, si atendemos a la exhuberancia metodológica que exhibe, por lo que podríamos denominar el entusiasmo y radicalidad de los conversos.

Por poner un ejemplo, la llamada "Herramienta para la Elaboración de los Documentos de Estrategia País", si bien supone un intento loable de homogeneizar el ejercicio de planificación en todos los países prioritarios, es un farragoso manual de una complejidad innecesaria, repleto de matrices y cuadros que, con sus dos anexos, suma más de 140 páginas. Aunque su guión básico no se aparta demasiado de documentos similares de otros donantes, su

15. Así lo expresaba el Consejo de Cooperación para el desarrollo, al valorar el proceso de planificación de la cooperación española en un informe de junio de 2006: "Aunque la secuencia es lógica, tal vez este proceder, en niveles sucesivos de concreción, de lugar a un exceso de documentos y a una complejidad más allá de lo deseable del proceso de planificación en curso". Y más adelante: "La resultante es un sistema de planificación metodológicamente meditado, pero al mismo tiempo complejo, que requiere de cuatro o cinco niveles para llegar hasta el operativo. Para ajustarse a las previsiones legales, un ciclo de planificación debería durar cuatro años, en los cuales se deberían elaborar –o al menos actualizar-, aplicar y evaluar: un documento de políticas (Plan Director), cerca de 70 documentos estratégicos (13 DES, 23 DEP, unos 30 PAE y algunos DER), cuatro PACI, más de 50 programaciones operativas generales y 200 programaciones anuales (contando con que se realizarían en cada país de intervención, tanto prioritarios como preferentes y de actuación especial)". Consejo de Cooperación para el Desarrollo: "Expresión de opinión del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre el proceso de planificación de la Cooperación Española", junio 2006.

excesivo desarrollo lo vuelve complejo y de difícil manejo para los gestores. Configura los DEP partiendo de un resumen ejecutivo y una introducción para pasar al diagnóstico de desarrollo del país en cuestión. Para ello, entre otros puntos, propone la cumplimentación de una batería de más de 220 "variables" e indicadores (para uso interno de los actores de la Cooperación Española y, por tanto, no publicada), muchos de los cuales se dividen, a su vez, en subindicadores. El uso obligado de esta batería se ve corregido en la "Herramienta para la Elaboración de los Planes de Actuación Especial, PAE de la Cooperación Española"[16], siendo "voluntaria" su utilización en los mismos. Como conclusión del diagnóstico la "herramienta" propone la elaboración de un análisis DAFO del país en términos de desarrollo. En cuanto a la estrategia en sí, y de forma muy resumida, ésta aparecería potencialmente compuesta por objetivos estratégicos (7), líneas estratégicas (78), ámbitos de actuación y acciones prioritarias (175), para hasta 4 niveles diferentes de prioridad, con ciertas dosis de confusión metodológica. Este amplísimo horizonte de posibilidades no hace sino traducir la mencionada falta de concreción del Plan Director y su escaso ejercicio de priorización sectorial. Todo ello, unido a la ya referida proliferación de cuadros y matrices, contribuye a dotar al documento de un carácter casi enciclopédico que se aleja un tanto de su pretendida función utilitaria como guía de actuación de la Cooperación Española en un país determinado.

La elaboración de los DEP supuso una pesada carga de trabajo fundamentalmente para las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECI que se vieron sometidas, además, a la presión de unos plazos excesivamente breves[17], quedando una vez más de manifiesto la dicotomía entre el ámbito de la planificación, que pareciera concebir la elaboración de herramientas y documentos como un fin en sí mismo, y las posibilidades y necesidades reales de la gestión. Deberíamos corregir esta tendencia divergente si no queremos convertir el ejercicio planificador en una actividad autista, encerrada en su torre de marfil frente a una gestión cada vez más descreída que padece y asume a regañadientes las directrices de aquélla.

Frente al mito de la bondad, anteriormente mencionado, los conversos de la planificación enarbolan el estandarte de la burocracia: todo lo que hay que

16. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores; *Herramienta para la Elaboración de los Planes de Actuación Especial, PAE, de la Cooperación Española,* página 27, 2006, Madrid.

17. Como reconoce el Consejo de Cooperación para el Desarrollo en su opinión sobre el proceso de planificación de la Cooperación Española. Consejo de Cooperación al Desarrollo: "Expresión de opinión del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre el proceso de planificación de la Cooperación Española", junio 2006.

hacer está por escrito, planificado, controlado y regulado de manera que la incertidumbre sea mínima. Metamos la realidad en tablas y complejas fichas de programación, relacionemos cada actividad, por insignificante que sea, con una de las múltiples líneas, objetivos o principios estratégicos del Plan Director y compliquemos la existencia a los gestores hasta límites insospechados. La estrategia como fin en sí mismo, la estrategia como estratagema, para mostrar que gestionamos de manera "científica", racional y con una dirección clara, aunque sigamos haciendo las cosas como veníamos haciéndolas hasta ahora.

Conclusión

En resumen, y pese al notable avance experimentado, en el proceso de conformación de las estrategias de la Cooperación Española, teóricamente destinado a dotar a ésta de una dirección clara, se vienen poniendo de manifiesto ciertas tendencias que desvirtúan este propósito: un excesivo desarrollo en lo formal, el divorcio entre la estrategia y la práctica de la gestión, la dificultad de identificar patrones específicos de conducta o posiciones efectivas basadas en criterios de especialización para nuestra cooperación, la ausencia de una perspectiva propia o la consideración de demasiados ámbitos geográficos o sectoriales como prioritarios. Sobre todo ello tendremos que reflexionar en los próximos años, introduciendo los mecanismos correctores para que la estrategia cumpla de manera efectiva, y no sólo en el nivel de la retórica, el papel que se le asigna en el ciclo de la planificación: orientar la práctica de nuestra cooperación sobre la base del aprendizaje extraído de la experiencia.

Bibliografía

CONSEJO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: *"Expresión de opinión del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre el proceso de planificación de la Cooperación Española"*, junio 2006. http://www.maec.es/NR/rdonlyres/0DAFCD63-262C-47A9-9D2F-A91C269B2A55/0/DocdelConsejoprocesodeplanificaciónjulio2006.pdf

Dictamen de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados en relación con el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, punto decimoséptimo. 14 de febrero de 2001.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores: *Herramienta para la Elaboración de los Documentos de estrategia País, (DEP) de la Cooperación*

Española. 2005 Madrid. http://www.maec.es/NR/rdonlyres/745CD1EC-3D61-4434-8B48-3689DA360BB2/0/HerramientaDEP.pdf

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores: *Herramienta para la Elaboración de los Planes de Actuación Especial, (PAE), de la Cooperación Española*. 2006, Madrid. http://www.maec.es/NR/rdonlyres/22EDF35D-D1AF-425D-9426-4426D4F7EC9F/0/HerramientaPAE090606.pdf

Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Exposición de Motivos, II Estado actual de la Cooperación, 7 de julio de 1998.

MINTZBERG. H: *Safari a la Estrategia.* Ediciones Granica. Buenos Aires. 1999.

OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de asuntos Exteriores: *PACI de Seguimiento 2002*, 2003 Madrid. http://www.maec.es/NR/rdonlyres/4F962CF5-1C60-40E8-B307-7D15290E5C35/0/seg2002completo4.pdf

RONDINELLI, D.: *Development projects as policy experiments. An adaptative approach to development administration.* Routledge. 1993. Londres

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, Ministerio de Asuntos Exteriores: *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. 2000 Madrid http://www.maec.es/NR/rdonlyres/A6CDDD74-992D-4094-BC1E-DBDAB9895E41/0/Plan_Director20012004.pdf

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de asuntos Exteriores: *PACI de Seguimiento 2003*, 2004 Madrid. http://www.maec.es/NR/rdonlyres/A1D1AE2F-B062-4E4C-A1AF-AE6387357AA1/0/SeguimientoPACI2003.pdf

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de asuntos Exteriores: *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, 2005 Madrid. http://www.maec.es/NR/rdonlyres/63D1D276-85B5-41C4-BE66-97678A6BC292/0/Plan_Director_Esp.pdf

LA PLANIFICACIÓN EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA. EL CASO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

JOSÉ CARLOS ILLÁN SAILER*

RESUMEN

La última década ha sido testigo de la consolidación de la cooperación autonómica y local en España. Algunos de los indicadores de tal situación son el peso de la AOD así como los procesos de institucionalización normativa y estratégica que las distintas Comunidades Autónomas han experimentado. El artículo hace una revisión sobre las causas que han conducido a la adopción de la planificación entre las CC.AA así como algunos de los problemas y retos que enfrentan estos ejercicios.

ABSTRACT

Over the last ten years the Regional and Local Aid Cooperation in Spain has undertaken a major effort in constructing an institutional and strategic framework to operate accordingly. Besides the amount of ODA given by the Regional and Local Authorities, there is also a tendency to adopt the strategic planning as the main instrument to promote an active role in the Spanish Aid System. The article focuses on the causes that led to such decition and the main obstacles and challenges faced by the Regional policy-makers.

RÉSUMÉ

La dernière décennie a été témoin de la consolidation de la coopération autonome et locale en Espagne. Certains indicateurs de cette

* Investigador del IUDC-UCM

situation sont le poids de l'AOD ainsi que les processus d'institutionalisation normative et stratégique dans les différentes communautés autonomes. L'article révise les causes qui ont conduit à l'adoption de la planification entre les communautés autonomes, ainsi que les problèmes et les défis qu'elles ont affrontés.

Introducción

La acción de la ayuda internacional llevada a cabo por las administraciones autonómicas y locales ha alcanzado un papel cada vez más destacado en el sistema español de cooperación para el desarrollo. Las aportaciones de estas instituciones han crecido en un periodo relativamente corto (tan solo 15 años) a una tasa superior a la del total de la AOD española, incrementando su cuota en el conjunto de manera destacada y sin que se pueda afirmar hoy día que su expansión haya tocado techo. De hecho, en esos 15 años la ayuda se ha multiplicado por 26, pasando de los 17 millones de euros en 1991 (primer año donde se recogen los datos de la ayuda autonómica y local en los Planes Anuales de Cooperación Internacional) hasta una cifra aproximada de 450 millones de euros en 2006. Semejantes esfuerzos se traducen en la actualidad en un indicador básico que caracteriza el conjunto de la AOD española: un 20% corresponde a la AOD de los actores autonómicos y locales (más del 30% si atendemos a las cifras de AOD bilateral bruta). Se trata, además, de una experiencia que apenas tiene referentes en los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y que ha sido, de hecho, destacada por el propio organismo como un modelo a imitar por el conjunto de donantes.

Conviene recordar, al mismo tiempo, que aun cuando se hable de cooperación autonómica y local es necesario considerar que esta denominación acoge una pluralidad de modelos institucionales, líneas de acción política y experiencias muy dispares por parte de las distintas Comunidades Autónomas, experiencias que marcan un conjunto de diferencias importantes respecto a los modos de gestión, la orientación e intensidad del esfuerzo en materia de ayuda internacional. Es precisamente este grado de heterogeneidad el que ha conducido a unos niveles de fragmentación y descoordinación que han resultado en una menor eficacia de la ayuda desplegada por el conjunto de los actores que conforman el sistema de cooperación descentralizada. Fragmentación por cuanto cada actor ha venido impulsado acciones sin un marco ordenado de actuación y referentes estratégicos claros. Descoordinación por cuanto los actores han intervenido de manera aislada persiguiendo sus legítimos objetivos, pero sin una clara vocación de aunar esfuerzos. Es cierto, por otro lado, que ha habido

ejercicios de coordinación entre varias comunidades autónomas o entre entes locales y comunidades autónomas para responder a situaciones de emergencia o identificar proyectos a través de las mismas ONGD con las que habitualmente colaboran (y es que, aunque parezca extraño, son éstas las que han incentivado en muchas ocasiones la coordinación entre distintas administraciones públicas subestatales), pero tales acciones no acaban de resolver un problema que, de momento, no parece tener una solución clara.

Es en este contexto donde se han venido realizando importantes ejercicios para dotar al sistema de ayuda descentralizada de marcos claros de actuación. En ellos, el ciclo de la planificación ha tenido un lugar central, pues no en vano sitúa a las comunidades autónomas en consonancia con los esfuerzos presupuestarios experimentados desde hace años. Son estos ejercicios los que se describirán a continuación, destacando sus fortalezas y debilidades.

Un breve diagnóstico sobre las causas que han conducido a la planificación en la cooperación autonómica

Una de las ventajas de cualquier ejercicio de planificación es el establecimiento de una visión clara, ordenada y coherente de la acción política de un determinado sistema de cooperación. Y si bien es cierto que no será posible acabar con los grados de discrecionalidad existentes entre los tomadores de decisiones, no es menos cierto que de este esfuerzo se deriva una mayor concentración de las acciones en un campo como el de la ayuda, donde tantos actores existen y donde cada uno parece responder, en determinados momentos, más a sus objetivos que a los del conjunto del sistema. Por ello es necesario definir de forma precisa prioridades y objetivos que fundamenten la acción política a lo largo de un tiempo suficiente como para ofrecer resultados.

Al tiempo, se puede colegir (aunque este aspecto siempre es bastante problemático) que el establecimiento de objetivos comunes permite la agrupación de esfuerzos, es decir, la coordinación de las acciones de los distintos agentes en torno a los mismos parámetros de actuación por cuanto permite una especialización efectiva. Si bien es posible pensar que trabajar con los mismos objetivos es necesario, también debe serlo el establecimiento de mecanismos que ayuden a que las acciones no se solapen innecesariamente, ya que al final daría la sensación de que la ayuda no es más que un agregado de proyectos orientados a los mismos objetivos, pero sin ninguna capacidad transformadora real.

Por último, otro de los valores añadidos que tiene la planificación es la posibilidad de medir el esfuerzo realizado y compararlo con el ejercicio planteado de antemano. En este sentido, la evaluación se convierte no sólo en un instrumento para la rendición de cuentas sino para el aprendizaje de los actores que conforman el sistema de ayuda. Sin establecer el fin al que se desea contribuir sería difícil saber si se ha tenido éxito en el despliegue de la acción política.

Estas son algunas de las razones que, en términos generales, han llevado a prácticamente todas las comunidades autónomas a realizar ejercicios de planificación de su ayuda (como veremos más adelante, con mayor o menor acierto y sin que de ello se derive un cambio en la política de cooperación de un buen número de ellas). Empero, detrás de semejante motivación aparecen también factores de índole operativa o, por definirlo en términos más coloquiales, relacionados con el "día a día" de la cooperación, donde todavía podemos encontrar una gestión dominada por el proceso administrativo y donde la "tensión" de la misma se centra en la fase inicial de selección de proyectos y en la de control del gasto, una gestión donde el seguimiento y, sobre todo, la evaluación todavía son débiles.

Si bien esas razones son suficientemente importantes como para plantear un proceso de reflexión como el que la planificación exige, otras justificaciones proceden del ámbito de la eficacia de la ayuda, un campo donde tanto técnicos como responsables políticos han centrado su atención en los últimos años. Sin duda, cualquiera de estos dos colectivos argumentaría que la ausencia de planificación ha propiciado (aunque no de manera directa) la realización de débiles diagnósticos que denotan una baja concertación en la fase de identificación de las acciones junto a una formulación más bien imprecisa de los alcances de éstas. Fruto de estos débiles diagnósticos, pero sobre todo por la ausencia de un diagnóstico del sistema de ayuda de la Comunidad Autónoma que definiera capacidades y debilidades, la ayuda muchas veces no ha sabido ni podido encontrar su enraizamiento en los procesos de desarrollo nacionales y locales a los que inicialmente contribuía, bien por la falta de alianzas con actores estratégicos, por no generar contrapartes adecuadas o por la falta de sostenibilidad de las acciones acometidas.

No olvidemos, por otro lado, que los ejercicios de ayuda previos al establecimiento de procesos de planificación se han basado sobre todo en una "dependencia de la demanda", con el "diálogo entre actores" más centrado en la solicitud de subvención para las acciones, con un protagonismo claro de las ONGD y socios locales frente a la administración pública. En este marco, otra

de las deficiencias experimentadas ha estado centrada en la resolución de las acciones diseñadas para atender la demanda procedente del Sur, sujeta en ocasiones a amplias prioridades (es decir, "todo vale") que alientan el oportunismo y alejan a la ayuda de la debida especialización. En estas convocatorias se ha podido percibir el sesgo producido por el elevado margen de control que acumulan o bien los técnicos o bien los responsables políticos. En resumen, la excesiva aleatoriedad de las intervenciones y los criterios de asignación de la ayuda han propiciado en muchos casos la pérdida de grados de eficacia y eficiencia en la ayuda que, poco a poco, han tratado de recuperarse con ejercicios de planificación.

El ciclo de planificación en la ayuda autonómica

En la actualidad, y mimetizando el modelo central de cooperación, las comunidades autónomas han ido definiendo su ciclo de planificación a través de las leyes de cooperación para el desarrollo. En ellas se incorpora un capítulo dedicado a este aspecto, cuyos ejes vertebradores son los planes directores o cuatrienales y los planes anuales. Tales son, hasta ahora, los instrumentos para la planificación de la ayuda.

Tabla 1. Proceso legislativo y de planificación en las CC.AA

Comunidad Autónoma	Ley	Plan Director
Islas Baleares	Sí	Previsto
Navarra	Sí	No
País Vasco	No	Sí
Extremadura	Sí	Sí
La Rioja	Sí	Sí
Castilla-La Mancha	Sí	Sí
Asturias	En trámite	Sí
Aragón	Sí	Sí
Andalucía	Sí	No
Cataluña	Sí	Sí
Madrid	Sí	Sí
Valencia	Sí	Sí
Canarias	No	Sí
Castilla y León	Sí	Previsto
Cantabria	En trámite	Previsto
Murcia	No	No
Galicia	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia

Sin duda, es el plan director o cuatrienal la herramienta más importante de planificación por cuanto establece principios, objetivos, prioridades sectoriales y geográficas, instrumentos y, en algunos casos, marco presupuestario para poder desplegar la política de cooperación de la Comunidad Autónoma. La ventaja de plantear este ejercicio reside, entre otros, en los siguientes elementos:

- Por un lado crea un marco de oferta definido y estable para el apoyo a procesos de desarrollo y el fortalecimiento de agentes, tanto del Norte como del Sur.
- Este marco de oferta viene, además, consensuado en la medida de lo posible, de tal manera que los principios y objetivos fundamentales son compartidos por el resto de agentes del sistema. De hecho, el plan crea los espacios y mecanismos de coordinación y participación (aunque a veces sean de manera nominal) en la política de cooperación por el conjunto de actores de la ayuda.
- La ayuda tiene una vocación irrenunciable de búsqueda de impactos, pero se ve restringida por las capacidades que el sistema pueda desplegar y del valor añadido que posea. Todo ello dependerá de los resultados que se deriven de los diagnósticos respectivos y de encontrar el grado de especialización de la ayuda regional.
- Sin tratar de ser una réplica de los ejercicios de planificación estatales, también busca generar efectos demostrativos que puedan ser evaluados a nivel local o regional e insertarlos dentro de su marco estratégico. Con ello es posible, otra vez, identificar nichos especiales o complementarios de ayuda con relación a la cooperación central.
- Al forzar la concreción de los objetivos y establecer documentos programáticos por país, exige el establecimiento de líneas de base de los programas que se pretenden ejecutar, por lo que mejora la información que posee el donante. Aunque ya sabemos que tal ejercicio es muchas veces difícil hasta para la propia cooperación central, tal proceder sin duda repercute en una mejora de la evaluabilidad del resto de acciones.
- Este rasgo de las intervenciones exige, además, el establecimiento de un sistema de evaluación que permita ir conociendo el grado de desempeño del plan así como el alcance de objetivos parciales. Algunas comunidades autónomas, como la de Madrid, poseen un “plan de evaluación” centrado no sólo en conocer el grado de eficacia y eficiencia de la ayuda sino en “arrojar diagnósticos sobre impactos sostenibles que se aproximen a la eficacia que la Comunidad de Madrid tiene como agente de desarrollo”[1].

1. *Plan General de Cooperación 2005-2008.* Comunidad de Madrid. Dirección General de Cooperación. Consejería de Inmigración. Comunidad de Madrid.

- Por último, rebaja el grado de discrecionalidad (aunque no acaba con ella) por cuanto la asignación de la ayuda se basa en criterios de coherencia y complementariedad de la acción aprobada con respecto a los objetivos del plan director o los documentos de estrategia del país en cuestión.

Desde que el Gobierno Regional de Madrid aprobó la Ley 13/1999 de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (LCDCM) y se procedió a la elaboración del Plan General de Cooperación 2001-2004, el resto de comunidades autónomas han procedido de manera similar. Lógicamente, la pregunta que se plantea es, ¿qué ha mejorado con los ejercicios de planificación?, ¿están sirviendo los planes para pasar de un modelo de ayudas a otro de políticas públicas de desarrollo?. Quizás el lapso de tiempo que ha transcurrido durante estos últimos cinco años (período en el cual la proliferación de leyes y planes directores fue sin duda intensa) no haya arrojado suficientes datos para dar una respuesta definitiva al respecto, bien porque los ejercicios de planificación no han acabado todavía o bien porque, habiendo acabado, no se ha procedido a realizar una evaluación sistemática del plan (lo cuál nos llevará, más adelante, a mencionar algunos de los rasgos genéricos de estos ejercicios).

En todo caso, sí se han venido produciendo mejoras en el conjunto de la ayuda autonómica que han incidido sobre todo en los aspectos más operativos. Entre ellos, es posible mencionar los siguientes:

- En primer lugar, tanto los técnicos como los responsables de la ayuda identifican una relación más clara entre los propósitos de su institución y los objetivos a los que ésta contribuye.
- En segundo lugar, y especialmente para los gestores de la ayuda, los ejercicios de planificación han contribuido a perfilar mucho más los contenidos de las convocatorias, ayudando con ello a los procesos de selección de los proyectos y a elevar los requisitos de calidad de los mismos.
- En tercer lugar, los planes directores han posibilitado poner en marcha acciones directas por parte de administraciones públicas que dependían en gran medida de las ONGD para gestionar la ayuda.
- En cuarto lugar, el plan ha necesitado de una estructura y unos recursos acordes con los fines del mismo, por lo que ha elevado el rango de los departamentos responsables de la ayuda así como el nivel de profesionalización de los técnicos y responsables de la misma.
- En quinto lugar, la información que se maneja está mucho más centrada en criterios homogéneos y estandarizados como los del *Credit*

Reporting System del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Esta homogeneización ha sido impulsada no sólo por la adopción de los planes sino por el especial énfasis puesto desde la DGPOLDE a la hora de recoger y sistematizar los datos para la elaboración de los Planes Anuales de Cooperación Internacional.

- En sexto lugar, el plan ha logrado identificar e impulsar acciones con otras organizaciones que se encontraban, o bien trabajando de manera paralela o bien poco aprovechadas por el sistema de cooperación. Hablamos sobre todo de ONGD y otros agentes (como los colegios de profesionales) especializados en campos de trabajo muy técnicos, así como de centros de investigación, tanto privados como universitarios, que producen insumos teóricos y prácticos para la puesta en marcha de las estrategias elaboradas. En resumen, el plan ha favorecido el contacto y la creación de sinergia con otros agentes de la ayuda hasta entonces desaprovechados.
- Por último, los planes permiten proceder a la paulatina armonización del conjunto de agentes públicos del sistema español de cooperación. En la medida en que se basan en los mismos referentes doctrinales y comparten la gran mayoría de objetivos generales, las comunidades autónomas poseen un instrumento que permite identificar espacios de colaboración y facilitar que, en lo posible, se promuevan acciones conjuntas. La participación en el ciclo de la gestión de las intervenciones por varias CC.AA o entre la Administración General del Estado y las CC.AA en programas con los mismos objetivos son algunos ejemplos de dicha práctica.

Ahora bien, destacadas las ventajas de los planes directores, es preciso reconocer que éstos todavía presentan algunas debilidades que deberán ser abordadas en los próximos ejercicios de planificación. Una lectura general de los distintos planes existentes hasta la fecha permite constatar que se trata de documentos que se han adherido tanto a los referentes internacionales (ODM, Declaración de Roma y París sobre calidad de la ayuda, Estrategia de Asociación del CAD etc.) como al Plan Director de Cooperación Internacional 2005-2008. Empero, todavía hay claros signos de dificultad para adaptar todo este modelo de gestión de la ayuda a las particularidades, capacidades y límites de la cooperación descentralizada.

La cuestión anterior se ejemplifica en la selección de los objetivos de la ayuda. La intención a la hora de plantearlos por parte de los técnicos y responsables de la ayuda autonómica es la búsqueda de fines sencillos, que posibiliten una ulterior evaluación de los mismos (si ésta llega a realizarse) y no vengan

a reproducir a menor escala un modelo como el estatal. Siendo estos intentos razonables, la realidad es que los objetivos son todavía muy variados (desde la mejora en los sistemas públicos de salud y educación hasta el fortalecimiento de la democracia) y con una clara dificultad de poder evaluarlos por dos razones: ausencia de una línea de base y de indicadores.

Tradicionalmente se ha considerado que la planificación y el establecimiento de objetivos son acciones forzosamente vinculadas. El objetivo no sólo describe el cambio propuesto sino que éste debe ser observable y medible. Pues bien, ningún plan director (ni siquiera el de la cooperación central) dispone de indicadores para poder evaluar el alcance de este tipo de objetivos, aunque sí de las intervenciones programadas para países y sectores específicos (por no decir de las acciones más simples como los proyectos). La alternativa para algunos ha sido la de agregar los resultados conseguidos por cada una de las intervenciones y, finalmente, poder estimar la mayor o menor eficacia en el logro de los objetivos de la ayuda. Por ello, los objetivos finalmente no actúan sino a modo de "marcadores" a los que orientar la ayuda, es decir, saber que estamos "apuntando" en la dirección correcta (que no es poco)... aunque luego no sepamos si efectivamente el "tiro" erró o no. En el fondo, detrás de estas consideraciones se encuentra el ubicuo problema de la atribución (la relación causa-efecto entre la ayuda y los cambios producidos en niveles más complejos que los de proyectos o programas) y la dificultad de contar con una buena información de partida que puedan suministrar las instituciones de los países socios.

No es extraño, por tanto, que los planes hayan optado por una vía intermedia como es la inclusión de indicadores de gestión. Así, es frecuente encontrar indicadores como los porcentajes asignados a los países prioritarios y a los países menos adelantados, o a los sectores especialmente importantes para la cooperación autonómica en concreto, por poner algunos ejemplos.

Al tiempo, se ha observado una proliferación de documentos estratégicos vinculados a la puesta en marcha de los planes directores. Imitando el modelo central, se han realizado saludables ejercicios destinados a concretar el papel de las cooperaciones autonómicas en los países y sectores objetos de la ayuda. Ejemplos de dicho proceder son los "planes anuales", "regionales", "plan-país" o los "planes estratégicos de actuación" que dotan de mayor especialización a la ayuda autonómica, pero que pueden generar resultados adversos si no se tiene capacidad para 1) elaborar documentos que no sean la reproducción a pequeña escala del plan director pero en un determinado país y, 2) poder gestionar todo este aporte de información a través de estructuras (tanto en sede como en terreno) sólidas y especializadas.

En todo caso, y conociendo los distintos niveles de institucionalización (a través de leyes, planes directores, estructuras que respondan a los objetivos de éstos e incremento de la ayuda) de las cooperaciones descentralizadas en España, en las autonomías donde este proceso no se ha consolidado parece aconsejable optar por una planificación anual (dar preferencia a la elaboración del Plan Anual) y concentrar los esfuerzos por hacer de éste el documento de referencia para la ayuda que lleve a cabo la Comunidad Autónoma. ¿Por qué, entonces, desaconsejar el resto de documentos? Una serie de consideraciones de carácter práctico que podrían sintetizar semejante decisión son las siguientes:

- En primer lugar porque la elaboración de un Plan País o Documento País es pertinente si el país con el que se coopera tiene elaborada una estrategia de desarrollo propia que incluya a la Estrategia de Cooperación de la Comunidad Autónoma entre sus lineamientos, es decir, debe haber complementariedad entre las estrategias de los dos socios de la cooperación, hecho que se produce entre agencias de cooperación estatales o cuando el volumen de la ayuda de una Comunidad Autónoma tiene un impacto evidente en el desarrollo de ese país.
- Además, el Plan País debe contar con una transferencia de fondos importante ejecutada de manera directa, opción que la cooperación autonómica, de momento, no ha implantado como principal modalidad de gestión de la ayuda.
- Este punto se apoya en el elevado protagonismo que tienen las ONGD como canalizadoras de una gran parte de la ayuda autonómica (cerca del 85%). Se pueden establecer prioridades sectoriales y geográficas e incluso aspectos temáticos en las bases de las convocatorias, pero es más difícil cambiar la orientación de las prioridades de las ONGD dentro de cada país a menos que se realice un esfuerzo gradual por concentrarse en aquellos sectores y zonas, dentro de un país, que sean prioritarios para la política de cooperación de las CC.AA.

Un último elemento de análisis de los diferentes planes directores pasa por la constatación de que, sólo en contadas ocasiones, se plantea el marco presupuestario para alcanzar los objetivos de la ayuda.

Más allá de las deficiencias derivadas de los ejercicios de planificación realizados por las CC.AA, aparece una cuestión todavía más importante y que parece inexorablemente vinculada a la mejora de la calidad de la ayuda: la Gestión Basada en Resultados (GBR). Es esta una iniciativa que se ha venido adoptando en la última década por la comunidad de donantes y cuyo fin está orientado a que las asociaciones entre los donantes y los socios se establezcan

en un marco más efectivo y orientado a resultados. Este cambio de modelo refleja el amplio consenso, después de más de 30 años, sobre la importancia que tiene orientar la ayuda hacia resultados concretos y medibles.

En nuestro caso, el Plan Director de la Cooperación Española 2005- 2008 establece que la GBR incluye un cambio en el modo de pensar y actuar, pues la gestión de la ayuda debe realizarse en función del establecimiento de resultados e impactos deseados e identificar los recursos necesarios para alcanzarlos y no al revés. Pues bien, a la luz de los comentarios reseñados anteriormente, es posible enunciar los principios de la GBR...

- *Orientación hacia objetivos claros:* que ayudan a establecer metas de cambio deseado y la oportunidad de valorar si éste ha ocurrido.
- *Causalidad/atribución:* que ayuda a establecer una vinculación (también llamada "cadena de resultados") entre los recursos utilizados y actividades realizadas para lograr resultados, objetivos y efectos deseados.
- *Mejora continua/informes anuales:* revisar periódicamente los resultados ayuda a establecer una base de ajuste (tanto en el nivel táctico como estratégico) que permita mantener los programas en su curso de acción y logre maximizar sus objetivos.

...y plantear la siguiente pregunta: ¿son los actuales planes directores el mejor instrumento para ir encaminando la ayuda autonómica hacia la GBR?. La respuesta es sencilla: no, pero son un primer intento de "ordenar la casa" que pueden ir acomodándose a las exigencias que se deriven del nuevo enfoque de ayuda. En descargo de la cooperación autonómica, es preciso apuntar que ni siquiera este asunto queda de momento claro para la cooperación central, cuya agencia deberá adaptarse a los procedimientos de gestión derivados de la nueva Ley de Agencias y la orientación de su trabajo hacia resultados evaluables y por los que deberá rendir cuentas. En todo caso, lo que sí parece claro es que tales esfuerzos serán también una tarea pendiente para las agencias de cooperación autonómicas que, poco a poco, empiezan a crearse en el conjunto del sistema autonómico de ayuda.

Consideraciones finales: la planificación de la cooperación autonómica dentro del ciclo de planificación de la cooperación española

Si los retos que se desprenden de los puntos anteriores son importantes, no es menor el de acomodar la planificación de las diversas CC.AA al ciclo de planificación de la cooperación central. Con el segundo Plan Director

de Cooperación española se instauró un nuevo ciclo de planificación de la ayuda caracterizado por la adopción paulatina de metodologías de planificación y gestión basadas en los resultados obtenidos en los países destinatarios. Al tiempo, este instrumento se ha complementado con otros tres considerados como fundamentales: los Documentos de Estrategia Sectorial (DES), los Documentos de Estrategia-País (DEP) y los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI).

A la luz de lo comentado en los párrafos anteriores, es en este marco de documentos programáticos donde los solapamientos entre los dos modelos de cooperación (central y descentralizada) así como las dificultades para incorporarse al ciclo de la planificación española aparecen. Solapamientos por cuanto los "documentos país" y los "documentos sectoriales" de ambos niveles de la administración pública no difieren en sus objetivos y principios esenciales: la cooperación central y la autonómica atienden problemas de similar naturaleza, plantean objetivos parecidos y emplean los mismos enfoques a la hora de elaborar las acciones que pondrán en marcha, en unos casos a gran escala y en otros a escala más reducida. La única diferencia en este marco de documentos programáticos es que en la cooperación central el ejercicio de planificación dispone de una potente estructura (la DGPOLDE) que impulsa un sistema de seguimiento y evaluación capaz de generar lecciones aprendidas e integrarlas en el nuevo ciclo de planificación, aspecto éste que todavía no se ha consolidado en la cooperación autonómica.

Y, en fin, dificultades para incorporarse al ciclo de planificación por cuanto la lógica de intervención central está muy vinculada a las capacidades y recursos que un donante como España está tratando de desplegar en los últimos años. Ante esfuerzos tan importantes como los desarrollados en el campo de la calidad y la cantidad de la ayuda, la planificación debe forzosamente incrementar su nivel de ambición y, por tanto, de complejidad. En este marco, el espacio donde la cooperación autonómica (y local) puede incorporarse a los esfuerzos planificadores queda reducido a poner en marcha ejercicios de concertación a través de las subcomisiones (CC.AA y EE.LL) de la Comisión Permanente de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo; así como la participación en jornadas dedicadas a analizar y fortalecer el papel de las CC.AA y los EE.LL en la cooperación para el desarrollo y poner en práctica su valor añadido, por ejemplo a través de la iniciativa de Apoyo a Redes Temáticas-ART junto con organismos multilaterales de ayuda, los programas VITA o Gobernabilidad en el Mediterráneo o el Programa MUNICIPIA por poner algunos ejemplos.

De momento, son iniciativas como la participación en las comisiones mixtas o la homogeneización de los sistemas y procedimientos de las cooperaciones autonómicas para las convocatorias, además de las ya reseñadas, las que a día de hoy mejor parecen responder a la necesidad de planificar conjuntamente, y ha de reconocerse que son acciones importantes que hace años ni siquiera se hubieran planteado. Empero, y destacando como positivos estos avances, deben reconocerse como vías intermedias que no acaban de plantear decididamente una cuestión central: la multiplicación de los planes tiende a aumentar las dificultades y los conflictos de intereses y de competencia para lograr una coordinación de las acciones públicas. No hay que olvidar que establecer un plan necesariamente implica tomar decisiones que favorecen algunos intereses en detrimento de otros, y en un régimen democrático, expresándolo de manera muy clara, planificar cabalmente puede suponer la reducción del grado de autonomía de los responsables políticos frente a las partes implicadas en el sistema de ayuda. De ahí que estos ejercicios tiendan a presentarse como programas políticos con cuyos objetivos, generalmente bastante amplios, se logre el máximo respaldo posible: prometer algo muy concreto y no realizarlo puede acarrear un costo demasiado alto en términos de legitimidad, credibilidad y respaldo político.

En resumen, la planificación choca a menudo con la realidad de los hechos, de los intereses adquiridos y de la factibilidad política a corto plazo, pues en las distintas Comunidades Autónomas todavía persisten visiones o concepciones distintas que los responsables políticos tienen sobre la ayuda al desarrollo. Y son éstos los que ganan las elecciones y legítimamente orientan su acción exterior de acuerdo a su programa.

Superar esta visión provinciana de la ayuda al desarrollo y hacer de la planificación un ejercicio más práctico y estimulante para las distintas realidades de la cooperación autonómica son cuestiones sobre las que se deberá incidir en el futuro necesariamente si es que se quiere hablar, como se viene haciendo, de coordinación y coherencia entre las distintas políticas

LA PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA, O SI LA LECHERA HUBIERA USADO EL MARCO LÓGICO

FRANCISCO REY MARCOS*

RESUMEN

El presente artículo pretende dar una somera visión de la realidad de la planificación en el ámbito humanitario mostrando algunas de las iniciativas de calidad puestas en marcha en los últimos años y reflexionando, en general, sobre los problemas a los que se enfrenta la mejora de la calidad en este sector de la cooperación.

ABSTRACT

The article tries to show a general overview of planning issues in the humanitarian sector, focusing on some of the new quality initiatives promoted in recent years. At the same time, in more general terms, it makes some reflections about the challenges and problems that the improvement of quality in this sector has to face.

RÉSUMÉ

Cet article prétend offrir une vision générale de la realité de la planification dans l´action humanitaire en analysant quelques initiatives de qualité mises en pratique pendant les dernières années. D`une façon plus générale, l`article propose certaines réflexions sur les problémes que doit faire face l´amelioration de la qualité dans ce domaine.

* Francisco Rey es Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria IECAH.

"enajenada por sus pensamientos, loca de alegría por el sinfín de buenas venturas que veía en su imaginación, saltó y corrió y en uno de sus saltos más violentos, tropezó con una piedra y se le cayó el cántaro"

Del cuento de la lechera. Versión radiofónica.

Introducción

En un artículo ya clásico publicado por Des Gasper en el año 1999 en la Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC), se debatía en profundidad sobre la dudosa adecuación del Enfoque del Marco Lógico (EML) al seguimiento y evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas, proponiendo algunas modificaciones respecto al uso de ese instrumento en los proyectos de desarrollo[1]. La especificidad de las cuestiones humanitarias, especialmente en contextos de gran violencia y complejidad, parecía exigirlo. La práctica real en la que el EML apenas se usaba en emergencias, mucho más. Sin embargo, desde aquella fecha, las cosas en esta materia han avanzado de un modo bastante contradictorio: si por una parte se ha generalizado la exigencia de uso del EML de modo simplificado por muchos donantes –el caso de la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) sería el más relevante-, o se han propuesto nuevos criterios de evaluación que adecuen los clásicos cinco criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la aplicación real ha sido bastante más lenta y los instrumentos de planificación usados en acción humanitaria siguen basados en la realización de actividades. La pregunta más cruel que un evaluador externo puede hacer a una organización humanitaria en su visita al terreno sería: ¿me podéis dejar ver la Matriz de Planificación del Proyecto (MPP)? ¿la usáis? ¿os resulta útil el marco lógico? Las respuestas de los "afectados" pueden ser diversas, y algunas con grandes dosis de imaginación, pero sus caras suelen reflejar lo que estamos diciendo.

El presente artículo pretende dar una somera visión de la realidad de la planificación en el ámbito humanitario mostrando algunas de las "novedades" de los últimos años y reflexionando, en general, sobre los problemas a los que se enfrenta la mejora de la calidad en este sector.

1. GASPER, Des: "El enfoque del marco lógico más allá de los proyectos: el seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación,* nº4, primavera/verano 1999, pp. 51-82.

La planificación humanitaria en el nivel "macro"

En un mundo como el actual en el que las víctimas de desastres de todo tipo han crecido y en el que, por tanto, las necesidades humanitarias también lo han hecho, y en el que los recursos dedicados a satisfacerlas, pese a que han crecido, siguen siendo escasos, resulta evidente la necesidad de planificación. Es más, la constatación de que la asignación de los recursos hacia los beneficiarios no se realiza con criterios basados en la necesidad, lo que *de facto* impide el cumplimiento de principios humanitarios básicos como el de imparcialidad, ha contribuido a que en las últimas décadas se hayan puesto en marcha mecanismos de planificación en el nivel macro que tratan de resolver algunas de estas deficiencias. Es decir, desde una perspectiva que podríamos llamar estratégica se han producido ciertos avances que han mejorado la eficacia del conjunto de la respuesta humanitaria, aunque todavía de modo desigual[2].

La primera gran iniciativa para mejorar la planificación de la respuesta global fue el Sistema de Llamamientos Consolidados (CAP en sus siglas inglesas por *Consolidated Appeal Process*) puesto en marcha por las Naciones Unidas a través de OCHA (Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios) tras la Resolución 46/182 de la Asamblea General en 1991. En síntesis, el CAP es un mecanismo de planificación para aquellas situaciones de crisis con consecuencias humanitarias que permiten, ya sea por que son crónicas o de larga duración, un proceso de diagnóstico, elaboración de objetivos, elección de estrategias, etc., y asignación de recursos entre las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas. En ocasiones, otras agencias fuera de la ONU, incluso organizaciones no gubernamentales (ONG) han participado en este ejercicio pero de modo aún marginal[3].

Desde su puesta en marcha, el CAP ha ido ganado peso entre los actores humanitarios y es actualmente un referente fundamental para cualquier agencia que quiera planificar con rigor su actuación en un determinado contexto. Lamentablemente al ser también el CAP un mecanismo de petición de fondos a los donantes, en muchas ocasiones esta dimensión financiera oculta el que esencialmente se trata de un proceso de planificación, en el sentido más profundo del término, que aspira a asignar los recursos de modo razonable y en función de la necesidad de la crisis.

2. Para un resumen de estas cuestiones ver el *Informe Humanitarian Response Review* realizado por Naciones Unidas en el año 2005. Puede obtenerse el Iinforme en http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf.

3. Para todas las cuestiones relacionadas con las Naciones Unidas ver http://www.reliefweb.int

Obviamente, una gran parte de las situaciones que precisan de asistencia humanitaria no pueden ser abordadas con un instrumento como el CAP que trata de basarse en diagnósticos de gran profundidad y que por tanto requieren tiempo. Para estas situaciones de emergencia y post emergencia se han creado otros mecanismos que incorporan elementos de planificación como los llamados "Flash appeals" (llamamientos rápidos) que seguirían la misma lógica del CAP pero con menos alcance en su diseño.

La experiencia de la última década en el uso de estos instrumentos de planificación por parte de la ONU y otros actores, pone de manifiesto que uno de los cuellos de botella que puede condicionar todo el proceso es el diagnóstico de necesidades. En el caso del CAP, al haber tiempo y poder plantearse con más tranquilidad la coordinación entre las agencias, es más fácil, pero en el caso de situaciones de emergencia las cosas se complican. Desde hace años la ONU dispone de los UNDAC (*United Nations Disaster Assessment and Coordination*) que son equipos encargados de la valoración de necesidades en torno a protocolos y metodologías estandarizadas[4]. En ocasiones, estos equipos se complementan con personal de las agencias especializadas y se tratan de establecer valoraciones comunes (*common needs assessment*) pero en algunos casos eso ha topado con las diferentes concepciones de cada agencia, sus sesgos, sus métodos, etc., y ha presentado problemas.

Por último en lo que afecta a la ONU, habría que decir que el fortalecimiento del Fondo Central de Respuesta a Emergencias CERF en los dos últimos años después de la Resolución 60/124 de 2005, es un hito muy positivo en la medida en que puede proveer de recursos para emergencias con mecanismos de gestión rápida. El objetivo de un CERF de 500 millones de dólares no se ha conseguido, pero las expectativas y el proceso creado son alentadores[5].

Desde esta perspectiva de planificación macro, otro de los mecanismos que ha funcionado en los últimos tiempos han sido los Planes Globales de ECHO (Oficina Humanitaria de la Comisión Europea). ECHO elabora una Estrategia anual que recoge elementos de planificación muy generales pero que fija sus prioridades para el año siguiente. Es destacable que desde su creación ECHO no compromete todos sus fondos en esta estrategia anual, sino que deja unos fondos de reserva que sólo se movilizan en el caso de que haya un gran desastre durante el periodo o cualquier otro acontecimiento lo aconseje. En el caso

4. Ver http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Page=553

5. Ver Intermon OXFAM, *El Fondo Central de Emergencias de Naciones Unidas un año después*, Madrid, 2007. http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8249/070308_CERF.pdf

de aquellos contextos en los que ECHO con sus socios llevan trabajando tiempo y permiten un proceso de planificación más detallado, se elaboran con cierta periodicidad Planes Globales de ECHO para ese país o crisis. En este caso sí se trata de verdaderos documentos de planificación humanitaria aunque, como no, contienen aspectos financieros relativos a la financiación de los socios.

En esta misma línea, algunos donantes bilaterales elaboran también documentos de planificación para su actuación humanitaria de carácter estratégico. En el caso de España, por ejemplo, tras la aprobación del Plan Director 2005-2008 se ha elaborado la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria que verá la luz durante el año 2007 y que concreta las disposiciones del Plan Director. De hecho, la iniciativa de Buena Donación Humanitaria puesta en marcha en 2003 y firmada y apoyada por la mayor parte de donantes, alienta a este tipo de ejercicios de planificación para tratar de que la respuesta a las crisis sea más adecuada, se rija por los principios humanitarios y la financiación sea predecible y proporcional a las necesidades.

En el mundo de los actores humanitarios no gubernamentales, desde el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja o las ONG también se han iniciado estos procesos de planificación en el nivel estratégico, que cobran especial relevancia en aquellas crisis en las que las ONG cuentan con cuantiosos recursos propios, como pudo ser el tsunami del año 2004. En otros casos, al ser la financiación muy dependiente de los donantes, este tipo de planteamientos de planificación tiene otro sentido.

De lo macro a lo micro: gestión del ciclo del proyecto[6]

Pese a las críticas y a las limitaciones del EML y la MPP que ya Des Gasper señalaba y que son muy compartidas entre los trabajadores del sector, lo cierto es que en la última década se ha generalizado la concepción de la actuación humanitaria en torno a la Gestión del Ciclo del Proyecto y al uso, más o menos transformado, del EML. Las razones no tienen que ver con su mayor o menor bondad, sino con la conveniencia para los donantes de una cierta estandarización de sus procedimientos. De hecho, del EML se hace un uso muy limitado y, aunque se usa la MPP, el resto de pasos que compondrían el proceso o bien no se emplean o bien se hace de un modo ecléctico.

6. Tomado en parte de REY, Francisco, URGOITI, Ana: *Manual de Gestión del Ciclo del proyecto en Acción Humanitaria*, Fundación la Caixa, Barcelona, 2004.

Esta convergencia entre enfoques de desarrollo y humanitarios ha hecho que ¡¡al menos!!, comencemos a hablar el mismo lenguaje y no agudicemos aquellas diferencias entre operación-proyecto, cooperante-expatriado, etc., que alejaron ambos sectores durante décadas.

En cualquier caso, en lo que sí se ha avanzado es en una concepción de la acción humanitaria no centrada exclusivamente en necesidades sino más rica en su planteamiento que resumimos esquemáticamente a continuación.

Tabla 1. Enfoques de la planificación en acción humanitaria

Enfoque basado en	**Características**	**Comentarios**
Problemas	Más general. Valora sólo situaciones "negativas". Es más intemporal Permite análisis causal. Árbol de problemas del EML	Introduce cierto sesgo en los elementos negativos. Facilita plantear objetivos Permite participación beneficiarios
Necesidades	Más puntual "Fácil" en necesidades biológicas, complejo en otras. Estático	Cierto sesgo "ideológico". "Quién tiene un martillo por todas partes ve clavos" Esfera u otros tratan de objetivarlo Riesgos de medida "apresurada" tipo checking list Participación más difícil
Demandas/ Oferta	Introduce el elemento perceptivo. (necesidad percibida y expresada) Sensible a ciertos grupos de población y al género. Aprovecha experiencias previas de la población Subjetivo	Presión de la "oferta" Influencia de otros factores en la expresión libre de las demandas: políticos, culturales... Participación posible
Vulnerabilidades/ Capacidades	Análisis más rico y complejo Multifacético Estructural y causal Dinámico. Factor tiempo.	Si se hace sobre capacidades también corrige sesgos "negativistas" de basarlo todo en problemas o vulnerabilidades Participación consustancial
Derechos	Establece "normas", estándares a alcanzar previamente definidos	Compatible con el resto de enfoques. Difícil de convertir en criterios operativos ¿confuso en grandes crisis?
Prioridades	¿En base a qué?: cantidad, gravedad, etc.	Complementario al resto de enfoques

Fuente: Rey Marcos y Urgoiti, 2004.

La idea del proyecto como un ciclo con diversas fases es unánimemente compartida. El número de esas fases, su denominación, los instrumentos a usar en cada una, presentan matices entre diversos actores. La visión de ciclo es una manera de conceptuar y clarificar las fases de gestión y al mismo tiempo de concretar la información necesaria en cada fase y para su relación con la siguiente.

Tabla 2. Visiones del Ciclo del Proyecto en AH

Fases o etapas	Objetivo de la fase	Herramientas	Producto	Comentarios
Valoración	Tomar las primeras decisiones sobre la actuación precisa. Análisis del contexto Análisis de actores Valoración inicial del impacto de la crisis	Misiones exploratorias EDAN AVC Mapas de actores Listas de "chequeo" Primeras fases del EML (Análisis de la participación, árbol de problemas, de objetivos, etc.)	Diagnósticos de situación Propuesta resumida de proyecto. Similar a un informe de identificación. Fija los objetivos básicos de la actuación. Presupuesto preliminar	Puede consistir en una primera valoración inicial y tras la puesta en marcha de actividades de emergencia y tras una evaluación de la misma una valoración final. La propuesta resumida de proyecto suele ser, a diferencia de en la cooperación para el desarrollo, el documento de relación con los financiadores.
Diseño	Decidir y concretar la intervención	Segunda fase del EML (desde la elección de alternativas hasta la MPP) Puede hacerse de modo parcial, usando sólo algunos de los pasos del EML.	Proyecto formulado. Matriz de Planificación del proyecto (MPP) Cronograma Presupuesto	La tendencia, sobre todo en crisis largas, es a usar la MPP más o menos adaptada.
Ejecución y seguimiento	Poner en marcha lo planificado. Movilización de recursos Corregir las desviaciones y adaptar el proyecto al contexto	Diversas técnicas de comprobación de indicadores, consecución de resultados, realización de actividades, etc.	Informes de de seguimiento y progreso	Consideramos el seguimiento una dimensión consustancial a la ejecución. El peso de los elementos logísticos en la ejecución suele ser grande
Evaluación	Básicamente aprendizaje y rendición de cuentas sobre todas las dimensiones del proyecto	Numerosas técnicas de investigación tanto cualitativas como cuantitativas	Informes de evaluación	Puede realizarse en diversos momentos y no sólo al final de la ejecución

Fuente: Rey Marcos y Urgoiti, 2004.

Lo dicho anteriormente ha llevado a proponer un "Ciclo con dos bucles", sobre todo para las emergencias. Uno primero más breve, centrado en la primera respuesta a la crisis donde estarían la valoración inicial, la primera ejecución y la evaluación tendente a la corrección y adaptación inmediata, y otro segundo bucle, más convencional y similar a la GCP de cooperación, con las clásicas fases de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación. Como vemos, la fase de valoración, también llamada en desarrollo de identificación, se complica un poco y lleva aparejada la primera respuesta tras el desastre.

Figura 1. Una visión del Ciclo del Proyecto

4. Diseño o formulación
1. Valoración inicial
6. Evaluación & adaptación
5. Ejecución & seguimiento
2. Ejecución de emergencia & seguimiento
3. Evaluación & adaptación

Fuente: Rey Marcos y Urgoiti 2004

Obviamente, antes incluso de comenzar las fases descritas de la GCP, la organización humanitaria debe decidir si interviene en esa crisis o no. Decisión nada fácil en muchos casos y que debe estar motivada por:

- Los primeros datos de la crisis: magnitud, personas afectadas...
- La respuesta local y sus límites
- El mandato – misión de la organización
- El valor añadido en la respuesta: presencia previa, experiencia en la zona y sectorial, *expertise*...
- Las posibilidades reales de conseguir medios y financiación
- La respuesta de otros actores

Por ello, considerando todos estos factores en un cronograma real, incluyendo la financiación, la secuencia de pasos vinculados a la planificación en el seno de una organización tras un desastre sería:

1. Decisión provisional de actuar en la crisis
2. Valoración inicial
3. Decisión de actuar o no en base a datos de la valoración
4. Financiación I
5. Ejecución de emergencia y corrección
6. Diseño del proyecto
7. Financiación II
8. Ejecución y seguimiento
9. Evaluación.

El limitado uso de la MPP, o la lechera no analizó los factores externos

Pese a que numerosas intervenciones en el sector humanitario están basadas en la provisión rápida de bienes y servicios, y en la realización de actividades que supuestamente contribuirán a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios, no es menos cierto que una cierta lógica vertical, bastante sólida, está presente. Puede que no basada en pormenorizados análisis de la situación, pero sí en la experiencia previa en ese tipo de eventos. Así, durante muchos años, numerosas agencias han ido poniendo en marcha dispositivos de respuesta de emergencia ("llave en mano" dicen algunos de modo irónico) muy estandarizados y basados en el conocimiento acumulado sobre el tipo de daños más habituales en cada desastre y el tipo de necesidades que se generarían y habría que satisfacer[7]. Obviamente, en esos casos el tipo de planificación que se usa es bastante ligero y puede parecer que poco riguroso, pero ¿podría hacerse de otro modo?. La fijación de objetivos en estos casos es muy genérica y excesivamente retórica. Aún es posible encontrar actuaciones de emergencia cuyo objetivo formalizado es "salvar vidas", "aliviar el sufrimiento causado por el desastre", o cosas de ese tipo. Aún así, nos atreveríamos a decir que la lógica de la actuación está clara y aunque muy focalizada en las actividades, también persigue propósitos bastante claros.

Sin embargo, el resto de columnas de la MPP y la lógica horizontal de la misma o bien no están presentes o bien son de una gran simplicidad. Clásicamente se ha resaltado la dificultad para analizar los factores externos o hipótesis en situaciones tan cambiantes como suelen ser las que precisan de ayuda humanitaria. Algunos autores han propuesto diversas opciones como subdividir en varias columnas estos supuestos, colocarlos como primera columna para resaltar su importancia, incluso establecer indicadores para los supuestos, pero aparte de planteamientos sugerentes para el debate académico, poco se ha incorporado al mundo real y a la MPP "realmente existente"[8]. Sí se ha concretado esta reflexión sobre los factores externos que afectan al proyecto y que pueden generar impactos negativos del mismo, en el caso de los proyectos en situaciones de conflicto armado o violencia. Rebasa el objetivo de este artículo, pero desde el conocido "*do no harm*" de

7. La mayor parte de "familias" de organizaciones humanitarias han diseñado este tipo de equipos de análisis y respuesta. Por ejemplo en la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja cuentan con los *Field Assesment and Coordination Teams* (FACT) que en caso necesario movilizan las *Emergency Response Units* (ERU).

8. El citado artículo de Des Gaspar hace un somero repaso a algunas de estas propuestas.

Mary B. Anderson y reflexiones similares, se han puesto en marcha numerosas iniciativas que tratan de valorar el efecto que el proyecto puede tener en términos de desarrollo del conflicto. Los llamados *"Peace and Conflict Impact Assessment", "Conflict Sensitive Analysis*" y otros similares tratan de suministrar instrumentos compatibles con la GCP y el EML que desarrollan este análisis del conflicto y su posible efecto sobre el proyecto y viceversa[9].Y es que el trabajo humanitario está lleno de piedrecitas, o verdaderas rocas, con las que le lechera del cuento puede chocar. Y pareciera conveniente fijarse en ellas.

Respecto a las columnas de indicadores objetivamente verificables (IOV) y fuentes de verificación (FV) el avance más significativo, pero también más arriesgado, han sido las propuestas del Proyecto Esfera. Como consta en el preámbulo del proyecto lanzado en 1997, la Carta humanitaria y las Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre ponen de relieve explícitamente cómo se vinculan los derechos humanos y los principios humanitarios con la provisión de niveles determinados de servicios en materia de abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición - ayuda alimentaria, refugio y cobijo, y atención a la salud. La Carta y las Normas del proyecto Esfera reflejan el compromiso de las organizaciones firmantes en mejorar la eficacia de la asistencia que brindan y la responsabilidad que asumen con los beneficiarios. De hecho, Esfera constituyó el primer esfuerzo sólido de elaboración de normas que, partiendo de la experiencia previa de numerosas organizaciones humanitarias y de su acervo de conocimiento, permitieran generalizar ciertos planteamientos entendiendo que con ello se mejoraría la respuesta, la coordinación y el trabajo en beneficio de los destinatarios[10]. En realidad, aunque en español se tradujo como "normas", el enfoque Esfera es considerar esas normas como objetivos para la planificación en acción humanitaria y cada una de ellas va acompañada de indicadores clave que deben servir para el seguimiento y la evaluación. El debate sobre hasta que punto puede estandarizarse tanto la respuesta o es conveniente hacerlo tal como se criticaba desde el proyecto *Qualité*, aún continúa, pero hay que reconocer que la propia puesta en marcha de Esfera ha contribuido al aumento en la utilización de herramientas de planificación más rigurosas, a la consideración de IOV y FV como esenciales para gestionar bien las intervenciones y, en definitiva, a la preocupación por la mejora de la calidad en el sector.

9. Para un resumen en castellano de estas iniciativas ver http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/rehabilitacion/buenas/bp005.pdf

10. Ver http://www.sphereproject.org

La evaluación de la acción humanitaria y la apuesta por la calidad

Tal vez el ámbito en el que se han producido avances más interesantes en la última década, ha sido en el de la evaluación y en el de las propuestas de iniciativas de mejora y promoción de la calidad, que de muchas evaluaciones surgen. No olvidemos lo que supuso para el mundo humanitario el genocidio de Ruanda, el post genocidio y la posterior evaluación multiagencia liderada por la agencia Danesa DANIDA y sus duras conclusiones[11]. Es de ese *shock* del que surgen el Código de Conducta de la Cruz Roja y las ONG para el socorro en desastres, el Proyecto Esfera y el resto de propuestas como COMPAS *Qualité*, y otras que citaremos brevemente y que ponen de manifiesto que un cierto aprendizaje es posible.

No hay que negar que durante algunos años, las discrepancias entre estas dos iniciativas y, sobre todo, las duras críticas que desde Qualité se hicieron a Esfera, generaron confusión en el mundillo humanitario y situaron el debate sobre la calidad y el uso de nuevos instrumentos en una perspectiva polémica y controvertida. Afortunadamente, la historia se encarga de poner las cosas en su sitio y la evolución de ambas propuestas ha caminado hacia una cierta complementariedad. Así, Esfera ha ido adoptando un enfoque más "contextual" e incorporando numerosos ejes transversales que amplían bastante una concepción muy "biológica" de la asistencia presente en el primer Manual. De este modo, cuestiones como el género, el medioambiente, la atención a grupos vulnerables específicos, etc., se incorporaron a las versiones posteriores del Manual limitando un poco la concepción demasiado sectorializada de la primera versión. Además, Esfera ha sido objeto de diversas evaluaciones que han mostrado el interés de este tipo de enfoque y puesto de manifiesto su utilidad como instrumento de trabajo. Como dice el Manual con una cierta modestia, "La Carta Humanitaria y las Normas Mínimas no podrán resolver todos los problemas de la respuesta humanitaria, ni podrán prevenir todo el sufrimiento humano. Lo que se ofrece es una herramienta para que los organismos humanitarios mejoren la efectividad y la calidad de la respuesta que prestan, y con ello se pueda marcar una diferencia significativa en la vida de las personas afectadas por los desastres".

11. VV.AA.: *International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, David Millwood (Ed.), Copenhaguen, 1996; es un trabajo organizado en cinco volúmenes y uno de síntesis. VV.AA.: *The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact One Year After Publication*, 1997; y: *The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication*, 1997.

Por su parte, *Qualité*, que comenzó a contar con apoyo significativo de algunos donantes como la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea ECHO, ha ido poniendo en circulación diversos productos de mejora de la calidad con una lógica de "aseguramiento de calidad" muy influida por lógicas del sector público (gestión de calidad en servicios de salud), así como del privado. El COMPAS Calidad puesto en marcha en los años 2004 y 2005 propone un método de aseguramiento de calidad basado en 12 criterios que permiten gestionar los proyectos humanitarios desde su concepción inicial hasta su evaluación de una manera sistemática y con una lógica coherente. Recientemente el Grupo URD ha lanzado el COMPAS Dinámico consistente en un software de aseguramiento de la calidad que permite gestionar el Ciclo del proyecto con aplicaciones para generación de informes, consultas, archivo, etc.[12]

Otras iniciativas de calidad[13]. Los riesgos de la dispersión

Tras la firma del Código y como respuesta a la necesidad de un cierto mecanismo de regulación y control se pusieron en marcha diversas propuestas que fueron desde la creación de un "*ombudsman* humanitario" (defensor del pueblo) hasta diversos mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad. Tras muchos altibajos, estas propuestas cuajaron en el año 2003 en el Humanitarian Accountability Partnership Internacional (HAPI)[14] que como su nombre indica quiere centrarse en los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, etc., y que agrupa a varias agencias humanitarias sobre la base de su interés en la autorregulación. No obstante, ha ido ampliando su enfoque y muy recientemente han publicado documentos sobre Estándares en Rendición de Cuentas y Calidad Humanitaria en línea similar a enfoques de otros organismos.

También en el año 2003, un grupo de siete agencias humanitarias constituyeron el Emergency Capacity Building Project (ECB)[15] que pone su atención en cuatro áreas: capacidad del personal, rendición de cuentas y medición de impacto, reducción de riesgos y uso de información y tecnologías en acción humanitaria. Pretende el desarrollo de capacidades en esas áreas y está realizando actividades por todo el mundo con actores locales también.

12. http://www.compasqualite.org

13. En las páginas del Boletín IECAH de Acción Humanitaria, Ana Urgoiti hace un seguimiento periódico de estas iniciativas. Ver http://www.iecah.org. Algunos apartados de este bloque están extraídos de REY, Francisco,"Búsqueda de la calidad en acción humanitaria. El papel de la tecnología", *Cuadernos de tecnología y desarrollo,* Ingeniería sin Fronteras, en prensa.

14. http://hapinternational.org

15. http://ecbproject.org

Aunque en una lógica más circunscrita a los recursos humanos, es de destacar que desde el año 1997 y posteriormente ampliado en 2003 numerosas agencias suscribieron el Código de Buenas Prácticas en la gestión y apoyo al personal cooperante conocido como People in Aid Code[16]. Este Código recoge compromisos de las instituciones firmantes en materia de estrategia, selección, apoyo, formación, etc., con la consideración de base de que el personal es clave para el logro de la misión humanitaria.

Una de las iniciativas más específicas surgida en 1997 tras el impacto de la crisis de Ruanda ha sido ALNAP (*Active Learning Network on Accountability and Performance*[17]) que es en realidad una red de evaluación de la acción humanitaria que agrupa a 50 miembros de pleno derecho y más de 600 observadores que representan a una buena parte de las organizaciones y especialistas de este sector. De hecho ALNAP se ha convertido en una referencia esencial en el sector humanitario mediante la publicación de Manuales y la realización de reuniones bianuales de coordinación e intercambio de experiencias. ALNAP ha tenido la capacidad de influir mucho sobre donantes y organismos multilaterales y ha estado en el fondo de las propuestas de nuevos criterios de evaluación en materia humanitaria adoptados por el CAD. Así, en estos años se han establecido como criterios de evaluación comúnmente aceptados los de adecuación, coherencia, cobertura y conectividad que se suman o complementan los clásicos de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. En algún caso se trata de aspectos muy relevantes y específicos para la evaluación de la acción humanitaria pues pretenden establecer criterios para evaluar cuestiones tales como el cumplimiento de los principios que ésta dice defender (coherencia), su orientación hacia las necesidades de los más afectados (cobertura), o la consideración de las fases posteriores al desastre (conectividad)[18].

Por último, citar que en el caso español y sin afán de protagonismo, diversas iniciativas de IECAH en colaboración con la Fundación la Caixa han contribuido a poner de relieve la importancia de la evaluación, la rendición de cuentas, la calidad y el uso de herramientas rigurosas de planificación en la acción humanitaria. Los numerosos cursos de Gestión del Ciclo del Proyecto en Acción Humanitaria, los cursos y seminarios de Evaluación y las publicaciones de Manuales, Guías, Boletines, etc., han ayudado a dinamizar este sector mejorando la calidad[19].

16. Ver URGOITI, Ana, *Los recursos humanos en la acción humanitaria en España. Panorama actual.* Cuadernos IECAH nº 5. Madrid. 2006.

17. http://www.alnap.org

18. Ver BECK, Tony: *Evaluación de la acción humanitaria utilizando los criterios del CAD-OCDE: Guía ALNAP para agencias humanitarias*, ALNAP- IECAH, Madrid, 2006.

19. Ver a ese respecto REY, Francisco, URGOITI, Ana: *Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto,* Fundación la Caixa, Barcelona, 2005.

LA MEJORA DE LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN MEDIANTE LA MEJORA EN LA UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN. EL CASO DE LA OTC DE REPÚBLICA DOMINICANA

MIGUEL ÁNGEL ENCINAS
Y VANESSA SAYOS DEL CASTILLO*

RESUMEN

En este artículo vamos a relatar la experiencia de la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional en la República Dominicana en su intento por mejorar la calidad de su gestión, por medio de la planificación por objetivos de sus actuaciones; y en concreto, una experiencia piloto en que, sin buscarlo expresamente y por una vez, teoría y realidad se fundieron, permitiendo la definición de un "marco operativo de actuación en el terreno", enmarcado en los lineamientos estratégicos de la AECI.

ABSTRACT

The article presents the work of the Spanish Technical Office for Cooperation in Dominican Republic and its aim to improve the quality of its management work, the planning of their interventions and

* Miguel Ángel Encinas es el Coordinador General de la Cooperación Española en la República Dominicana. Vanessa Sayos del Castillo es Directora de Proyectos de Cooperación.

more concretely, an iniciative experience that permitted, for the first time and by hazard, to combine theory and reality establishing a so called «operative framework for field interventions» under the strategic lines of the Spanish Agency for International Cooperation.

RÉSUMÉ

Dans cet article nous allons rapporter l'expérience du Bureau Technique de Coopération de l'Agence Espagnole pour la Coopération Internationale (AECI) dans la République Dominicaine dans sa tentative pour améliorer la qualité de sa gestion, a travers la planification axée sur des objectifs de ses activités; et concrètement, une expérience pilote dans laquelle, sans le chercher expressément et pour une fois, théorie et réalité se sont fondues, en permettant la définition «d'un cadre opérationnel de conduite dans le terrain", encadré dans les lignes stratégiques de l'AECI.

El desarrollo requiere de planificación como la construcción de una casa requiere de planos. Eso lo sabemos. Sabemos también que si los actores de la cooperación pretenden colaborar en los procesos de desarrollo de los países socios, deberán utilizar métodos de planificación. Lo que al parecer no tenemos tan claro es cómo utilizar los métodos de planificación para mejorar la eficacia de la ayuda. ¿Y por qué? Porque al planificar, nos topamos con uno de los grandes retos de la cooperación para el desarrollo: la vinculación de la teoría y la realidad, de la academia y la práctica.

En este artículo vamos a relatar la experiencia de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en la República Dominicana en su intento por mejorar la calidad de su gestión, por medio de la planificación por objetivos de sus actuaciones; y en concreto, una experiencia piloto en que, sin buscarlo expresamente y por una vez, teoría y realidad se fundieron, permitiendo la definición de un "marco operativo de actuación en el terreno", enmarcado en los lineamientos estratégicos de la AECI.

Punto de partida: marco estratégico

La Cooperación Española inició el proceso de mejora de la calidad y la eficacia de su ayuda con la aprobación del segundo Plan Director, con vigencia 2004-2008, documento básico de planificación cuatrienal en el que se definen

las líneas generales de la planificación estratégica, que se ven desarrolladas en términos de Objetivos Estratégicos y Líneas prioritarias de actuación, mediante los Documentos de Estrategia País (DEP), Planes de Atención Especial (PAE) y Documentos de Estrategia Sectorial (DES).

Hasta ahí, la planificación estratégica, construida en base a los citados instrumentos cuya lógica permite avanzar de lo general a lo particular, aportando un alto grado de adaptabilidad a las distintas realidades tanto de país, como de sector.

El Documento de Estrategia País, elaborado en base a criterios de coordinación entre donantes y de alineamiento con las prioridades del país socio, no requiere de aprobación por parte del mismo, por lo que es el Acta de Comisión Mixta el primer documento - dentro de la batería de instrumentos de planificación de la Cooperación Española -, que surge de una negociación binacional. Por ello, el Acta de Comisión Mixta debe jugar el papel de elemento bisagra entre la planificación estratégica y la programación operativa, fijándose su desarrollo anual y presupuestario en los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI).

Garantizar la adecuada relación entre la planificación estratégica y la programación operativa es clave, puesto que permite mejorar la predictibilidad de la ayuda y la sostenibilidad a largo plazo de las actuaciones; garantizando, a su vez, la suficiente flexibilidad en la ordenación de los recursos para que sean adaptables, si se requiere, a nuevas necesidades o exigencias, en beneficio de la eficacia de la ayuda y del impacto en los objetivos de desarrollo.

Llegados a este punto es importante preguntarnos ¿cómo se construye la programación operativa en una OTC? ¿Con qué datos?

Hemos descrito ya, a grandes rasgos, el marco estratégico en el que debe inscribirse dicha programación, pero no sabemos aún, ni en base a qué criterios la construimos, ni cómo obtenemos los datos que nos permiten hacerlo.

Varias referencias y una ausencia

En el Acta de la VI Comisión Mixta Hispano-Dominicana de Cooperación se definen unas zonas geográficas y unos sectores de actuación prioritarios, en los que deben concentrarse los esfuerzos de los actores de la Cooperación Española en el país.

Cuadro 1: Áreas geográficas de concentración prioritaria de la cooperación española en la República Dominicana

Región	**Provincias**
Sur-Enriquillo	Independencia, Pedernales, Bahoruco y Barahona
Sur-El Valle	Elías Piña, San Juan de la Maguana y Azua
Este	Hato Mayor, San Pedro de Macorís, El Seybo y La Altagracia
	Santo Domingo y Santiago

Elaboración propia, fuente Acta VI Comisión Mixta

La concentración tanto geográfica como sectorial - elemento conceptual que se importa desde el mismo Plan Director- permite incrementar el impacto de la cooperación, lo que no siempre implica, sin embargo, mejora de la eficacia. Para mejorar la eficacia de la ayuda disponemos específicamente de una serie de conceptos definidos en declaraciones internacionales que deben guiar el proceder de los actores de cooperación, como son los cinco grandes compromisos establecidos en la Declaración de París: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados[1] y mutua responsabilidad. Con la implementación de estos compromisos en las actuaciones de cooperación y el proceder de los actores podríamos garantizar la coordinación y complementariedad entre los donantes, la legitimidad de las intervenciones, la confianza en nuestros socios y el compromiso de las partes con el desarrollo global de la humanidad. Pero no garantizaríamos necesariamente la correcta articulación y coherencia entre actuaciones en distintos sectores, su complementariedad. Disponemos de un amplio abanico de conceptos e instrumentos que guían la relación entre donantes y de éstos con sus socios; y contamos, así mismo, con métodos específicos para planificar proyectos y programas, que aseguran la lógica interna de la actuación; pero no disponemos de un marco conceptual, que de manera precisa defina el modelo de actuación de la OTC en su conjunto, la estructura que vincule las distintas intervenciones entre sí, a fin de garantizar cierta lógica de unidad en la ejecución.

Invitados al taller

Con esta serie de inquietudes acerca del marco operativo de actuación de la Cooperación Española en la República Dominicana, nos trasladamos al terreno, a la ciudad de Barahona en la Región Enriquillo, al suroeste del país, para

1. Foro de Alto Nivel, “Declaración de París sobre eficacia de la ayuda al desarrollo”, París, 28 de febrero al 3 de marzo de 2005.

realizar un taller de formulación para el diseño de una actuación de fortalecimiento municipal. Nada parecía indicar que precisamente allí, de la boca de los participantes locales, fuéramos a encontrar respuesta a muchas de las preguntas conceptuales que llevábamos tiempo planteándonos.

La Región Enriquillo es una de las zonas prioritarias establecidas en el Acta de la VI Comisión Mixta en la que, en particular, se detalla que las actuaciones de fortalecimiento municipal se llevarán a cabo principalmente en esta región. Por ello, su capital, la ciudad de Barahona, fue identificada como la sede idónea para el taller.

Enriquillo está conformada por cuatro provincias y treinta y una entidades locales (municipios y distritos municipales), a las que a partir de ahora nos referiremos como municipios. El 68,30% de la población de la región vive en condiciones de pobreza[2], alcanzando un máximo de 89,30% de personas pobres en el municipio de Guayabal y un mínimo de 52% en el municipio de Pescadería. Vale la pena tener en cuenta respecto de estos datos que el 48% de la población en la República Dominicana es pobre.

Cuadro 2: Participantes en el taller de formulación

Institución	**Número de participante**
Federación Dominicana de Municipios FEDOMU	3
Asociación de Municipios de la Región Enriquillo ASOMURE	3
Comisión Nacional de Reforma del Estado CONARE	1
Secretaría de Estado de la Mujer SEM	1
Subsecretaría de Estado de Cooperación Internacional SECI	1
Liga Municipal Dominicana LMD	1
Congreso de la República	5
Partidos Políticos	6
Empresa Privada	3
ONG locales	8
Universidad	3
Síndicos/as	15
Vicesíndicos/as	4
Total	50

Fuente: Elaboración propia.

2. Datos obtenidos del Sistema de información de pobreza en la República Dominicana, elaborado por la Oficina Nacional de Planificación del Secretariado Técnico de la Presidencia, la Oficina del PNUD en la República Dominicana y con la colaboración del Banco Mundial, Focalización de la pobreza 2005.

Para garantizar la riqueza del debate y las aportaciones del taller de identificación y formulación (I+F) se quiso contar con la participación del mayor número posible de actores que “tuvieran algo que decir” en la gestión municipal.

Puesto que hubiera resultado inmanejable, aunque ideal, la presencia de los sesenta y dos máximos representantes municipales en el taller, había que escoger, ¿Y en base a qué?

De esta inquietud surgió la primera buena práctica derivada de esta experiencia, que posteriormente se ha sistematizado y procedemos a relatar.

Una herramienta para la definición de prioridades

Para seleccionar al grupo de síndicos que participarían en el taller recurrimos, en primer lugar, a la extrapolación de dos de los cuatro criterios que a tal efecto recoge el Plan Director de la Cooperación Española: en concreto, el de pobreza, y el de ventaja comparativa. El criterio de pobreza se resolvió mediante cuatro indicadores: pobreza absoluta municipal, pobreza relativa municipal, pobreza absoluta municipal femenina y pobreza relativa municipal femenina; y el de ventaja comparativa se basó en indicadores de presencia de la Cooperación Española en el municipio, presencia previa de actuaciones de la Cooperación Española en materia de fortalecimiento municipal y de concentración geográfica.

Necesitábamos sin embargo, además, indicadores que ilustraran las condiciones de vida de la población de la región respecto del acceso a servicios públicos y en particular, a aquellos servicios públicos de competencia municipal. Por ello, seleccionamos siete indicadores más: acceso a educación, a agua potable, a saneamiento en la vivienda, a saneamiento urbano, a vivienda, a electricidad y a gas; y añadimos además, un último indicador relativo a la emigración.

Teniendo en cuenta los criterios seleccionados, se pretendía contar con síndicos/as de municipios con elevados niveles de pobreza, tanto en términos relativos como absolutos, y donde las mujeres están especialmente afectadas. Además, estos municipios deberían experimentar el fenómeno de la emigración, su población sufrir un limitado acceso a servicios básicos y contar o haber contado con actuaciones de la AECI.

Cuadro 3: Importancia de los criterios en el ejercicio de asignación de prioridades

Criterio	Peso
Pobreza Relativa	10%
Pobreza Absoluta	15%
Pobreza General	25%
Pobreza Relativa	9%
Pobreza Absoluta	6%
Pobreza Femenina	15%
Migración	5%
Acceso Educación	5%
Acceso Agua Potable	5%
Acceso Energía Eléctrica	5%
Acceso Gas Cocina	5%
Saneamiento Urbano	5%
Acceso Vivienda	5%
Saneamiento Hogar	5%
Servicios Insatisfechos	40%
Total Criterio Pobreza	80%
Actuaciones AECI	15%
Actuaciones AECI Municipalismo	5%
Total Criterio Ventaja Comparativa	20%

Fuente: Elaboración Propia.

Para procesar los indicadores citados se procedió a identificar y asignar "valores relativos" a los mismos, en un ejercicio de asignación de prioridades.

Una vez procesados los datos obtenidos para cada uno de los parámetros seleccionados se obtuvo un listado de todos los municipios de la Región, en el que aquellos con peores niveles de desarrollo, de acuerdo a los parámetros utilizados, ocupaban los primeros lugares de la lista. Esta lista de municipios fue la pauta que se utilizó para convocar a los Síndicos/as[3] y Vicesíndicos/as[4] al Taller. Catorce de los treinta y un municipios obtuvieron un valor de prioridad superior a 5 puntos sobre 10.

3. Primera jefatura del Ayuntamiento, cargo de elección popular asimilable al de alcalde o alcaldesa.
4. Segunda jefatura del Ayuntamiento.

Cuadro 4: Indicadores ponderados, por municipio

Valor de prioridad

Resultado

La primera sesión del taller de formulación tuvo una duración de tres días de trabajo intenso, altamente participativo y muy gratificante, puesto que no solamente obtuvimos la identificación de la intervención de fortalecimiento municipal, objetivo inicial del taller; sino también el diseño del marco operativo de actuación, que desde entonces se está tratando de implantar en esta OTC.

Los participantes del taller identificaron claramente que la misión de las instituciones de gobierno es garantizar el acceso de la población a servicios públicos de calidad. Lo que implica que las actuaciones de fortalecimiento institucional deben orientarse hacia la mejora de la capacidad de las instituciones para garantizar dicho acceso. ¿Cómo? Mejorando su capacidad de gestión, de planificación, de recaudación fiscal, de coordinación, etc.

De acuerdo al modelo de Estado de la República Dominicana las competencias en lo que a servicios públicos se refiere pueden estar descentralizadas, centralizadas, o compartidas. Varias de las Secretarías de Estado (Ministerios) disponen de cierta estructura desconcentrada para el ejercicio de sus competencias; las descentralizadas están a cargo de los Ayuntamientos, cuyo máximo representante, el/la síndico/a es elegido/a por sufragio universal directo; y las compartidas, carecen de modelo o estructura de concertación, lo que dificulta en sobremanera su ejercicio.

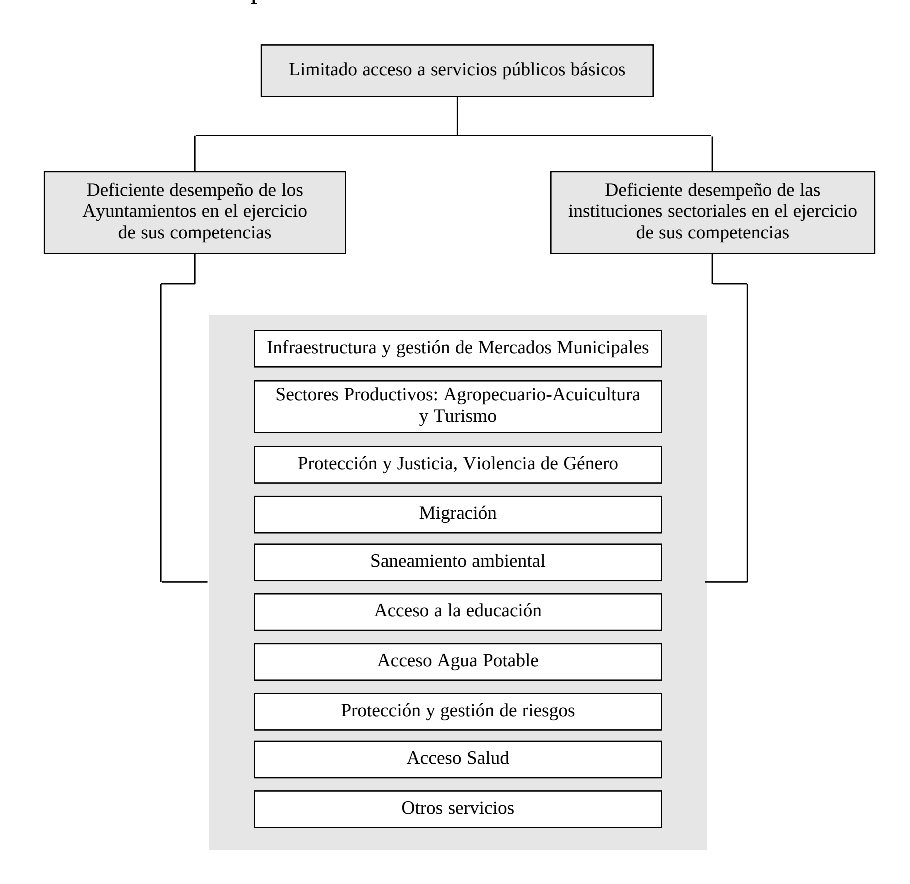
Cada habitante de la República Dominicana reside en un municipio en el que tiene el derecho de recibir la prestación de los servicios públicos derivados de la ejecución de competencias de ley: agua, infraestructura, alumbrado, saneamiento, transporte, escuelas, centros sanitarios, etc. Las instituciones que deben garantizar dichos servicios pertenecen al gobierno central y al gobierno local, y es en la capacidad de las mismas para ejercer de manera correcta sus funciones, y en la capacidad de las mismas para coordinar sus acciones, donde reside el éxito o fracaso, la existencia o carencia de servicios públicos para los habitantes.

Teniendo en cuenta las fortalezas, experiencia y vocación de la Agencia Española de Cooperación Internacional y la definición de la realidad obtenida en el taller de Barahona de la mano de los participantes, el marco operativo de actuación de la OTC en la República Dominicana, que garantice la coherencia y complementariedad de sus actuaciones, debe centrarse en el fortalecimiento institucional a nivel central y municipal, en todos los sectores definidos como

prioritarios, para la mejora del acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. Cada una de las actuaciones de fortalecimiento institucional que se realicen en esta OTC deberá reproducir, por tanto, ajustada al sector pertinente, la doble dimensión de intervención: central y municipal. Así por ejemplo, la definición de una actuación de la OTC en la República Dominicana en materia de gestión de riesgos ambientales vendrá acotada por las siguientes consideraciones: se centrará en el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de gestión de riesgos de acuerdo al reparto legal de competencias establecido, a nivel central: Comisión Nacional de Emergencias, y a nivel municipal: Comité Municipal de Emergencias; y en mejorar la capacidad de ambos niveles de gobierno para coordinar sus actuaciones en el terreno.

El primer esquema que obtuvimos por tanto del taller fue el siguiente:

Cuadro 5: Marco operativo de actuación



Cerrando

El taller de I+F de Barahona supuso un punto de inflexión en el modo de abordar y diseñar las intervenciones de cooperación en la OTC de República Dominicana, no tanto por lo que aprendimos, que también, sino por lo que recordamos.

Recordamos que los métodos de planificación deben utilizarse con rigor, más no con rigidez, no hay que confundirse; que las actuaciones de cooperación se construyen con escucha activa, y que las mejores ideas surgen gracias al diálogo y al intercambio de experiencias entre los actores implicados, por lo que el esfuerzo por contar en los talleres con el mayor número de actores es clave para la riqueza de las conclusiones.

Nada de lo dicho significa que todo se aprenda en el terreno, no es cierto que con un taller de identificación se resuelva la formulación de una actuación, hay mucho trabajo técnico antes y mucho trabajo técnico después; lo que significa es que no tiene ningún sentido que tratemos de inventar soluciones a una realidad que desconocemos; la mejor fotografía la toman los propios implicados y sólo sus aportes son los que nos permiten comprender la situación en toda su amplitud y con todos sus matices.

El Marco Operativo de Actuación, que comenzó a dibujarse en el taller de formulación de Barahona, tiene el mérito de haber nacido de la descripción de la realidad de los municipios dominicanos de la Región Sur hecha por sus propios habitantes: representantes de la sociedad civil y de la sociedad política. Posiblemente no hubiéramos llegado a concebirlo, sin antes cuestionarnos acerca de la calidad de nuestra gestión y demás inquietudes ya comentadas; pero lo que es seguro es que no lo hubiéramos llegado a concretar sin la participación paciente y generosa de los invitados al taller; de haberlo hecho, carecería de legitimidad.

El rigor en la utilización de los métodos de planificación participativos, como el enfoque de marco lógico que se emplea como instrumento principal en esta oficina de cooperación, y el esfuerzo permanente por respetar los compromisos de París, recordando que los actores de la cooperación debemos participar como invitados, no como protagonistas en el desarrollo de los países socios, tratando de evitar en todo momento la tentación de convertirnos en directores del mismo, responden a la firme convicción de que el desarrollo de los pueblos es endógeno, o no es desarrollo, sino tan sólo un espejismo.

Bibliografía

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Metodología de gestión de proyectos de la Cooperación Española*, Madrid, 2001.

Foro de Alto Nivel, *Declaración de París sobre eficacia de la ayuda al desarrollo*, París, 28 de febrero al 3 de marzo de 2005, www.aidharmonisation.org.

GÓMEZ GALÁN, Manuel y CÁMARA, Luís, *Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico, errores frecuentes y sugerencias para evitarlos*, CIDEAL, Madrid, 2003.

GÓMEZ GALÁN, Manuel y SAINZ OLLERO, Héctor, *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid, 2003

NORAD, *El enfoque del marco lógico, Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), Bilbao, 2004.

OFICINA TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL de la Agencia Española de Cooperación Internacional en la República Dominicana, *Acta de la VI Comisión Mixta Hispano - Dominicana de Cooperación*, Santo Domingo, Madrid 2005. La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página de la Oficina Técnica de Cooperación Internacional de la Agencia Española de Cooperación Internacional en al república Dominicana, www.aecird.com.

PNUD-NNUU, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, Mundi-Prensa libros 2006.

PNUD-República Dominicana, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*, Oficina de Desarrollo Humano, Santo Domingo, 2005.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid, 2005. La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, www.maec.es.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Documento Estrategia País: República Dominicana, Madrid 2005. La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página de la Oficina Técnica de Cooperación Internacional de la Agencia Española de Cooperación Internacional en al República Dominicana, www.aecird.com.

LOS SWAP VERSUS LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS. ¿UNA COEXISTENCIA PACÍFICA?

MANUEL GÓMEZ GALÁN*

RESUMEN

En este artículo el autor reflexiona sobre dos instrumentos de la ayuda al desarrollo: por un lado los SWAp o enfoques sectoriales que forman parte de los llamados nuevos instrumentos, y por otro los programas y proyectos con los que se viene trabajando en la cooperación española, mostrando sus fortalezas y debilidades respectivas en algunos aspectos clave.

ABSTRACT

In this article, the author reflects on two instruments of development aid: the Sector Wide Approaches, and the programs and projects used by Spanish Cooperation; showing off their strengths and weaknesses in some key aspects.

RÉSUMÉ

Dans cet article l'auteur réfléchit sur deux instruments de l'aide au développement : d'une part les SWAp ou approches sectorielles qui font partie de ce que l'on appelle les nouveaux instruments, et d'autre part les programmes et les projets avec lesquels travaille la coopération espagnole, en montrant leurs points forts et faiblesses respectives dans quelques aspects clé.

* Director General de CIDEAL

Un sistema de ayuda al desarrollo de mayor volumen y calidad exige colaborar activamente en el diseño y aplicación de instrumentos nuevos que puedan ir consolidándose, así como valorar críticamente los que se vienen utilizando para determinar en qué fallan y cómo pueden mejorarse.

Creo que esto resulta especialmente útil en momentos en los que se podrían promover movimientos pendulares no siempre acompañados de la necesaria reflexión. Por ello, siendo necesario reflexionar sobre todas las modalidades de la ayuda resulta especialmente oportuno hacerlo con dos tipos de instrumentos en concreto: uno los SWAp *(Sector Wide Approaches)* o enfoques sectoriales que forman parte de los llamados nuevos instrumentos y otro, los programas y proyectos con los que se viene trabajando en la cooperación española.

A veces, podría dar la impresión escuchando algunos comentarios encomiásticos que con el enfoque sectorial en su modalidad de apoyo presupuestario a los gobiernos del Sur para que lleven a cabo su política de desarrollo en un sector previamente determinado, habríamos encontrado la solución definitiva a casi todos los problemas de la cooperación. No parece que eso sea así, por lo que para evitar futuros bandazos en sentido inverso habría que ir situando las potencialidades de este instrumento, que estimo son reales, en su adecuado contexto, así como clarificar algunos aspectos de los programas y proyectos clásicos que no siempre se tienen presentes para incorporarlos a su práctica habitual y mejorar con ello sus resultados.

Por eso me parece que sería adecuado ir analizando similitudes y divergencias entre estos dos instrumentos para propiciar en la cooperación española un mayor debate sobre las ventajas y desventajas de uno y otro, de cara a su cada vez mejor utilización en los ámbitos que les resulten más propios.

Voy a tratar en los siguientes párrafos de hacer algunos breves comentarios que ponen en relación ambos instrumentos. Pero antes de entrar en aspectos concretos sobre los mismos, habría que tener en cuenta ciertas consideraciones. En principio he de decir que el nivel de conocimiento y de experiencia práctica de primera mano que dispongo sobre programas y proyectos es mucho más amplio que el que en estos momentos tengo sobre la aplicación concreta de enfoques sectoriales respecto a los que en la cooperación española tenemos todavía escasa trayectoria -a pesar de experiencias recientes[1]- para poder obtener con ese asimétrico bagaje conclusiones que podamos considerar definitivas.

1. Alguna de estas experiencias ha dado lugar a publicaciones como *La aplicación de los nuevos instrumentos de la cooperación española en África*, coordinada por Juan Pita y referida a experiencias concretas en Mozambique. Fundación Carolina-CeALCI. Doc. de Trabajo nº 2. (2006).

Por otro lado, quiero resaltar que podría dar la impresión que el enfoque sectorial[2] es un instrumento totalmente innovador[3] que vendría a solucionar las lagunas e insuficiencias que de modo habitual traerían consigo los programas y proyectos clásicos. Aunque esto pueda ser así en determinados aspectos a los que me referiré más adelante, los programas derivados del enfoque sectorial o SWAp comparten con los programas y proyectos clásicos una lógica de planificación similar: las políticas se desagregan en planes, éstos en programas y los programas, a su vez, se desagregan en proyectos. De ahí que en el marco del enfoque sectorial se contemplen distintas modalidades de financiamiento: mediante proyectos, mediante fondos comunes y mediante apoyo presupuestario, siendo esta última modalidad la que se pretende que vaya sustituyendo a las anteriores. Las diferencias entre uno y otro instrumento vienen dadas por dos maneras algo distintas de aplicar esa misma lógica en las cuales varía, sobre todo, el énfasis que se hace en unos u otros aspectos, los actores que los protagonizan y, finalmente, los procedimientos concretos que se aplican.

Ahora bien, no podemos caer en el error de hacer una comparación entre ambos instrumentos teniendo en cuenta por una parte la propuesta teórica del enfoque sectorial y por otra no los programas y proyectos metodológicamente bien entendidos -que sería su equivalente-, sino las formas erróneas de llevarlos a cabo que han degenerado en aplicaciones inconsistentes. Por lo tanto, la comparación no resulta válida si la hacemos entre la buena utilización de un instrumento y la mala utilización, derivada de prácticas viciadas, del otro[4]. Teniendo esto presente adelanto algunas notas sobre posibles aspectos que habría que tener en cuenta para ir obteniendo, desde la cooperación española, conclusiones sobre supuestas ventajas y desventajas de cada uno de ellos sin que en el ámbito de este artículo se profundice en las mismas, ni se pretenda exponer conclusiones definitivas.

Ambos instrumentos parten de un marco de planificación previo a la intervención -más preciso y detallado en el caso de los SWAp-, y toman forma a través de un itinerario con ciertos puntos de similitud. En el caso de los programas y proyectos, una vez enmarcada la futura acción en un planteamiento

2. Podría considerarse el enfoque sectorial como un proceso amplio de concertación y los programas sectoriales como un instrumento derivado de ese proceso.

3. Andrew Lawson señala que "muchas de las ideas subyacentes del enfoque sectorial no son nuevas, ni mucho menos: son los principios básicos de una buena planificación y una buena gestión (…) enarbolarlos como conceptos innovadores induce a error". Véase el artículo de dicho autor "Los programas sectoriales en la práctica ¿qué son y cómo funcionan?" en Teba Castaño y José Mª Larrú (coords.) *Nuevas herramientas de la Cooperación al Desarrollo. ¿Nuevo rol de los actores?.* Foro Diálogos para el Desarrollo y Entinema (2005).

4. Sainz Ollero en otro artículo de este mismo número reflexiona en clave irónica sobre las confusiones metodológicas frecuentes en los proyectos.

estratégico más amplio que establece unas prioridades de intervención, ésta se concreta mediante las etapas de identificación y diseño en un documento de formulación, se ejecuta elaborando planes operativos para adaptarse al entorno y se lleva a cabo su seguimiento y su evaluación. En los SWAp, a partir de un código de conducta, un plan estratégico sectorial del gobierno receptor y de su marco de gasto a medio plazo se elabora el memorando de entendimiento que vendría a equivaler al documento de formulación y se establecen los mecanismos de coordinación y consulta que acompañarán la ejecución contando con una matriz de evaluación de desempeño.

Mencionado esto, quiero señalar un hecho que, creo, resulta evidente para todos. En los últimos años se ha producido en determinados países del Sur una dispersión de proyectos de cooperación para el desarrollo que en muchas ocasiones no ha contribuido a la eficacia de la ayuda, lo cual, acentuado por la diversidad de actores y procedimientos, ha generado situaciones de descoordinación poco acordes con los objetivos de desarrollo que se pretenden conseguir. Una parte de estos proyectos no tenían en cuenta, además, las políticas de desarrollo de los gobiernos receptores sino que, en todo caso, sólo respondían a las necesidades de sus beneficiarios concretos. En el caso de la cooperación española la dispersión ha sido mayor al no contarse hasta hace relativamente poco tiempo con un marco de planificación plenamente consolidado que contribuyera a ordenar y concentrar las diversas acciones[5].

De ahí que haya sido necesario acomodar esa situación de dos maneras: consiguiendo una mayor alineación[6] con las políticas de desarrollo de los gobiernos del país receptor y buscando una coordinación entre los donantes más efectiva. Los SWAp, así como el apoyo presupuestario general, dan en principio una solución a estas cuestiones.

Ahora bien, al ser los SWAp intervenciones de cooperación que se diluyen en los planes de desarrollo del gobierno receptor hasta acabar formando parte de estos últimos, especialmente en su modalidad de apoyo presupuestario, esto plantea una primera reflexión sobre las ventajas e inconvenientes que implica. Hay ciertos aspectos a los que hay que prestar atención, ya que de ellos pueden derivarse fortalezas de uno u otro instrumento y hay también otros que nos plantean algunos interrogantes que hasta el momento no estarían, en mi opinión, plenamente resueltos.

5. Es decir, planes directores, estrategias sectoriales y estrategias-país suficientemente desarrolladas.
6. En castellano se utiliza también la palabra alineamiento para referirse a este mismo concepto.

El primero de estos aspectos se deriva del hecho de que los SWAp consiguen de una manera directa la alineación con los objetivos de desarrollo del país receptor. Parece que no cabe ninguna duda sobre este punto, siempre que dichos objetivos coincidan con los criterios de cooperación del socio donante. Pero ésta es también la pretensión de los programas y proyectos cuando están correctamente diseñados. Se pretende con ellos que sean una concreción de las políticas y de los planes tanto de desarrollo como de cooperación. No otra cosa constituye el criterio de pertinencia que debe inspirar todos los proyectos, entendido como la necesaria adecuación de la intervención con las políticas de desarrollo del socio receptor y con los criterios de cooperación del donante. Nos encontraríamos, por tanto, con que ambos instrumentos, correctamente entendidos, prevén la alineación existiendo, no obstante, una ventaja a favor de los SWAp ya que pueden lograrla con mayor amplitud e intensidad[7].

El segundo aspecto es que al diluirse en las políticas de desarrollo gubernamentales, el programa sectorial depende en su ejecución material de cómo la lleve a cabo la Administración pública del país del Sur con el grado de eficiencia, mayor o menor, que ésta tenga. Se podrá alegar, con algún fundamento, que precisamente ese es un modo indirecto de intentar reforzarla al no llevar a cabo proyectos que aunque sean convergentes con los planes gubernamentales son ejecutados externamente. Este argumento aunque tiene cierta base no garantiza que el programa sectorial consiga la mejor articulación posible de los recursos de cooperación, ni su mejor utilización para alcanzar los objetivos previstos en la misma medida en que pueden llegar a hacerlo programas y proyectos correctamente diseñados y ejecutados por técnicos *ad hoc*. En este aspecto, el relativo a la eficiencia, no estaría clara la ventaja de los SWAp ya que si éstos no van acompañados de otro instrumento distinto, la cooperación técnica, dirigida sobre todo al fortalecimiento institucional, dicha eficiencia sólo alcanzaría en muchos casos un valor meramente declarativo.

El tercer aspecto tiene que ver con la apropiación de los procesos de desarrollo por los destinatarios directos de los mismos. En el caso de los SWAp la apropiación se daría más bien por parte de los gobiernos centrales y más concretamente por el ministerio receptor pero ¿se da en el mismo grado por parte de los beneficiarios directos, es decir, por los ciudadanos o colectivos sociales a los que en definitiva han de ir dirigidas las actuaciones?

7. Una cuestión que no puede dejar de tenerse en cuenta son las posibles modificaciones en los objetivos de desarrollo motivados por los cambios en orientación política de los sucesivos gobiernos del socio receptor y sus efectos en las prioridades de los SWAp.

Para ello sería necesaria su participación real en el proceso decisorio, la cual no parece suficientemente priorizada en el itinerario de los SWAp. En éstos se puede alentar, si los pasos se llevan a cabo correctamente, una determinada participación social, pero no parece que estén metodológicamente desarrollados como para asegurar una participación decisiva de la población destinataria del instrumento, al menos en el mismo grado que lo está en la metodología de programas y proyectos cuya identificación y diseño se basa en talleres con los colectivos e instituciones directamente implicadas en la intervención. En este punto parece claro que la participación y consiguiente apropiación por parte de los beneficiarios de los programas sectoriales ejecutados por las Administraciones públicas del Sur resulta menos intensa que la de los programas y proyectos que hayan sido identificados con la participación de los propios implicados.

Otro aspecto a tener en cuenta es el de la participación no ya de los beneficiarios sino de las Administraciones no pertenecientes al gobierno central[8] -como por ejemplo los municipios-, o la participación de los actores de la sociedad civil. Si los SWAp llegaran a aspirar a sustituir a los demás instrumentos de modo que se integrara toda la financiación externa en los procedimientos nacionales, la ayuda al desarrollo probablemente estaría reforzando procesos de centralización y contribuyendo a reducir el papel de las sociedades civiles del Sur. Aunque en el procedimiento de los SWAp se contempla la presencia y la consulta a estos actores, su implicación e integración en el proceso decisorio es escasa y parece más bien un envoltorio para guardar las apariencias que una metodología diseñada para otorgar verdadero protagonismo a actores locales distintos de los gobiernos centrales. En este sentido no queda evidenciado que las ventajas de los SWAp sean mayores que las de los programas y proyectos sino que parece deducirse lo contrario.

Por otra parte, y ya en relación con la predictibilidad de la ayuda, los programas sectoriales parecen asegurarla en mayor medida. Sobre el papel no cabe duda de que permiten una mayor planificación en relación con futuros recursos provenientes de la cooperación que los programas o proyectos. Este es un aspecto en que los SWAp serían más adecuados, aunque los proyectos si tienen éxito pueden también ser objeto de fases posteriores que les den continuidad y permitan seguir ampliando los objetivos conseguidos. Ahora bien, ligado a esto parece evaporarse en los SWAp la exigencia de sostenibilidad,

8. La orientación política y los objetivos del desarrollo del gobierno central y de los gobiernos regionales y locales del país del Sur pueden ser, en sus respectivos ámbitos competenciales, claramente divergentes. En los SWAp el poder decisorio correspondería al ministerio sectorial, es decir al gobierno central.

tan presente en los programas y proyectos. Lo cual puede aumentar el riesgo de favorecer inercias poco deseables que generen o acentúen la dependencia del país del Sur. En este aspecto parece existir cierta ventaja de los programas sectoriales en relación con la predictibilidad y cierta desventaja respecto a la sostenibilidad y el riesgo de dependencia.

Un aspecto que también merecería un mayor análisis en relación con los programas sectoriales es cómo se establecen los límites de cada sector. Si los SWAp tienen su ámbito delimitado por las competencias de cada ministerio con el que se trabaja, no hay que olvidar que hay procesos de desarrollo que desde una perspectiva territorial se desenvuelven en un ámbito más amplio y abarcan varios sectores. En este caso habría que determinar qué debe coordinarse, cómo se debe coordinar y a quién correspondería hacerlo. Los programas y proyectos, por el contrario, no están restringidos por sectores sino que pueden abarcar o incursionar en varios de ellos sin que la intervención se resienta ni requiera especiales coordinaciones complementarias. En esta cuestión no parece evidente ninguna ventaja por parte de los SWAp aunque se podría, sin embargo, superar estas posibles lagunas estableciendo mecanismos de coordinación adecuados.

Otro aspecto es el de los costes de transacción. En principio, los programas sectoriales los reducirían y eso parece evidente. Ahora bien, en la medida en que los costes de transacción estén basados en aportes técnicos reales -de seguimiento, identificación, evaluación o auditoría-, es decir, los que aporten un valor agregado como se plantea desde los programas y proyectos, caben dos posibilidades. O bien alguien ha de hacer esas tareas con lo cual más que ante un ahorro estaríamos ante un traslado de las mismas -aumentando el volumen de las Administraciones del Sur o propiciando la contratación, en este caso por éstas, de consultores externos- o bien se reducen realmente los costes logrando economías de escala. Parece ésta la mejor opción estando, no obstante, la factibilidad de la misma en relación directa con la eficiencia a la que antes aludía. Por ello, nos encontraríamos aquí con una ventaja a favor de los SWAp teniendo en cuenta no obstante las reservas mencionadas.

Otra cuestión es la que respecta a la capacidad de evaluar el impacto que se obtiene a través de las actuaciones. Es difícil realizar una evaluación real del impacto exclusivamente obtenido por los SWAp. Aunque pueden medirse los resultados alcanzados no es fácil medir el impacto de la ayuda de una forma separada, diferenciándola de los procesos de desarrollo del país que, en medida diferente, hubieran tenido lugar también sin aportes externos. No existe tampoco un conocimiento preciso de cuáles hubieran sido los aportes reales

del gobierno del Sur al sector que recibe apoyo presupuestario en caso de que éste no se estuviera produciendo. Más difícil aún resulta, en la modalidad de apoyo presupuestario, la atribución a cada donante de los efectos de la ayuda prestada ya que éstos quedan diluidos en el conjunto sin que quepa precisar lo conseguido a través de cada uno de los donantes para poder tomar futuras decisiones con base suficiente. A este respecto los programas y proyectos resultan más aptos que los SWAp.

Finalmente, a través de los SWAp se evita la diversidad de procedimientos y de sistemas de justificación propios de cada donante. Esto es, sin duda alguna, uno de los aspectos más positivos que aportan. Pero ¿qué los sustituye? Si para la supervisión y el control de los recursos de cooperación se utilizan los procesos de justificación correspondientes a la Administración pública del país del Sur en su gestión ordinaria ¿serían siempre éstos suficientes para hacerlos compatibles con el nivel de transparencia exigible para legitimar la ayuda? ¿Responderían plenamente a los requisitos de control de fondos públicos establecidos en la legislación del país donante? Si los mecanismos de control de fondos, propios del país receptor, se complementan, como suele hacerse en los SWAp, con auditorías externas ¿hasta donde deben llegar éstas y qué deben concretamente auditar? Cuando se trata de un programa sectorial que se financia mediante un fondo común o de intervenciones alineadas con las prioridades pero financiadas al margen del presupuesto gubernamental, la respuesta es más fácil. Pero en las modalidades en que los recursos de cooperación se integran con los fondos públicos del presupuesto no siempre es del todo posible delimitar en la práctica en qué han sido empleados en realidad unos y otros. Esto nos lleva a movernos en unas fronteras delicadas en las que si prima la prudencia por parte de los donantes se podría carecer del suficiente rigor en la justificación de los recursos y si, por el contrario, prevalece el deseo de precisión y comprobación sobre otras consideraciones podría ser necesaria una excesiva injerencia en el conjunto de las cuentas públicas del socio receptor, que fuera más allá de los propios recursos de cooperación, lo que podría afectar a la autonomía política y a la propia soberanía del mismo.

En el caso de los programas y proyectos, situados o no en el marco del enfoque presupuestario, la supervisión de las cuentas resulta más sencilla y transparente ya que se circunscribe a una intervención dotada casi siempre de una unidad de cuenta y caja propia en la que los recursos se contabilizan al margen de los presupuestos y del gasto público del Estado receptor. En el caso de los SWAp financiados mediante apoyo presupuestario, la dificultad derivada de un control efectivo del gasto que garantice una óptima utilización de los recursos sin dar lugar a una invasión de ámbitos cercanos a la soberanía del

socio receptor -que podría ser contraria, por otro lado, a otros criterios que se propugnan desde la ayuda al desarrollo- es otro de los aspectos que requeriría una mayor reflexión para encontrar, en su caso, los mecanismos adecuados.

Si para ordenar las posibles ventajas y desventajas de los SWAp en relación con los programas y proyectos quisiéramos elaborar con carácter provisional un cuadro que nos aproximara a las fortalezas y debilidades de cada instrumento en relación con un conjunto de criterios que pueden ser significativos, el resultado, con las cautelas ya indicadas, podría asemejarse el siguiente:

Criterio	Fortalezas SWAp	Fortalezas Programa-Proyecto
Alineación	En lo que respecta a la coincidencia con las políticas de desarrollo del Sur	Puede darse igualmente aunque en menor medida que en el SWAp
Pertinencia	En lo que respecta a las políticas de desarrollo del Gobierno	En lo que respecta a necesidades de los destinatarios
Coordinación	Facilita una mayor coordinación entre donantes	Puede darse aunque en menor medida que en el SWAp
Participación	En relación con los gobiernos receptores	En relación con los beneficiarios
Apropiación	En lo que respecta al ministerio u organismo gubernamental receptor	En relación con otros actores
Corresponsabilidad	Facilita partenariado en especial a nivel de gobierno central	Menos concentrada pero puede establecerse con más actores
Eficacia	En su contribución a los planes gubernamentales	Respecto a objetivos concretos
Eficiencia	Cierta debilidad que podría ir corrigiéndose con asistencia técnica	Fortaleza moderada más circunscrita a las intervenciones
Impacto	Fortaleza moderada	Cierta debilidad en proyectos no vinculados a una planificación más amplia
Sostenibilidad	Cierta debilidad. Mayor dependencia de la cooperación internacional. No hay análisis de sostenibilidad	Fortaleza muy moderada. En la práctica no puede considerarse un punto fuerte de modo pleno
Supervisión y control	Debilidad: depende en cierta medida de los mecanismos de control del Estado nacional y se confunde con los demás recursos del presupuesto	Fortaleza: los aportes de cooperación pueden monitorearse y auditarse con precisión más alta
Autonomía/dependencia	Cierta debilidad. Supone un mayor grado de dependencia de la cooperación internacional	Fortaleza moderada. Permite, con una planificación adecuada, un mayor equilibrio entre ambas
Condicionalidad	Fortaleza en cuanto requiere el examen detallado de políticas que fundamentan la decisión de cooperar	Fortaleza en cuanto permite una mayor flexibilidad para no continuar cooperando si no se cumplen ciertos requisitos.
Democracia interna y horizontalidad	Cierta debilidad al potenciar el centralismo en el sector público y en relación con la sociedad civil	Fortaleza moderada al facilitar el protagonismo directo de otros actores más cercanos a la ciudadanía
Atribución de la ayuda	Debilidad al no poder atribuir efectos concretos de la ayuda a la aportación de cada donante	Fortaleza al poder asignarse mejor los efectos de la ayuda a cada donante

Lo anteriormente comentado me lleva a pensar que es necesario que transcurra algo más de tiempo para poder hacer una real valoración de los SWAp y asistir a la progresiva consolidación de este instrumento en la ayuda al desarrollo española a partir de un pleno convencimiento de su utilidad. Creo que puede resultar un instrumento válido en actuaciones de la cooperación bilateral entre gobiernos y muy especialmente como proceso de concertación, pero estimo también que habría que profundizar en algunos de sus aspectos para estar seguros de su eficacia y de su adecuada aplicabilidad en la cooperación española. En este sentido, diferenciaría dentro del marco del enfoque sectorial las modalidades de intervenciones que se lleven a cabo con financiación externa o mediante fondos comunes gestionados autónomamente de las modalidades de financiación mediante apoyo presupuestario. En los dos primeros casos el instrumento SWAp tiene muchos puntos en común con programas y proyectos clásicos alineados con las políticas de desarrollo del socio receptor, sin que compartan las incertidumbres que puede traer consigo el apoyo presupuestario. Una de las tareas que tal vez habría que llevar a cabo en los próximos años es reforzar esta última modalidad con herramientas específicas para que el instrumento en su conjunto alcance su plenitud.

Por otra parte, no hay que olvidar que los SWAp para asegurar su funcionamiento necesitan el complemento de otros instrumentos de cooperación para el desarrollo. Requieren el concurso casi habitual de la cooperación técnica dirigida sobre todo al aumento de las capacidades y al fortalecimiento institucional. Por ello, y por los demás aspectos ya comentados, me inclino a pensar que, en estos momentos, los SWAp constituyen más un instrumento de la ayuda complementario con otros instrumentos que un sustituto real de los mismos[9].

Creo, por otra parte, que los programas y proyectos no están siendo siempre identificados y aplicados como cabría esperar y que los actores y operadores de la cooperación prestamos aún poca atención a la necesaria vinculación de cada programa o proyecto con el marco estratégico establecido con anterioridad a su identificación y formulación. Y me refiero concretamente a dos dimensiones necesarias: la de alineación con las políticas de desarrollo del Sur y la de adecuación a los criterios de cooperación del donante expresados a través de la correspondiente planificación. En la medida en que esto se lleve a cabo pondremos en su valor un instrumento que por sus dimensiones y manejabilidad hace posible de forma ordenada el protagonismo de un conjunto diverso de actores públicos y privados, del Sur y del Norte, en tareas de cooperación al servicio del desarrollo.

9. Así lo está entendiendo la Cooperación Española que está introduciendo el instrumento de forma gradual y equilibrada.

VENTURAS Y DESVENTURAS DEL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO

HÉCTOR SAINZ OLLERO*

RESUMEN

El artículo pretende hacer una valoración inicial, basada en las experiencias personales del autor, sobre la aplicación del enfoque del marco lógico en la Cooperación Española, señalando algunos defectos habituales y comentando las críticas más comunes que se realizan sobre la validez del método. Por último, se efectúan algunas reflexiones básicas antes de emitir un juicio definitivo sobre las fortalezas y debilidades del EML.

ABSTRACT

The articles tries to do an initial appraisal, based on the author's personal experiences about the application of the Logical Framework Approach in the Spanish Cooperation, pointing out some usual flaws, and commenting some of the main criticisms about the validity of this framework. Finally, it poses a number of basic reflections before bringing an opinion related to the strengths and weaknesses of LFA.

RÉSUMÉ

L'article prétend faire une valorisation initiale, basée sur les expériences personnelles de l'auteur, sur l'application du cadre logique dans la coopération espagnole, en indiquant quelques défauts habituels et en faisant des commentaires sur les critiques les plus habituelles à cette méthode. Finalement, il offre quelques réflexions de base avant d'émettre un jugement définitif sur les points forts et les faiblesses du cadre logique.

* Consultor en Gestión del Ciclo de Proyectos y miembro de ADC (Acciones de Desarrollo y Cooperación).

Uno de los efectos más lamentables de la popularidad de la escuela postmodernista en las ciencias sociales ha sido la inflación de presuntas confesiones personales de los autores que, a menudo, no interesan a nadie. Puede que esto sea lo que ocurra en mi caso pero, de todas formas, no he encontrado mejor manera de iniciar este artículo. Pido paciencia a los hipotéticos lectores y confío en no aburrir en exceso.

Mi primer contacto con el enfoque del marco lógico (EML) ocurrió cuando estudiaba en una de las primeras promociones del curso que, con el tiempo, acabaría convirtiéndose en el master del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. No tengo un recuerdo especialmente inolvidable de aquella experiencia, pero lo cierto es que la casualidad, más que la causalidad, ha hecho que durante los últimos años buena parte de mi trabajo en la cooperación para el desarrollo haya estado vinculado con la aplicación de este método. He sido profesor en muchos módulos de marco lógico, he participado en la preparación de bastantes proyectos (y de otras cosas que difícilmente pueden llamarse proyectos), he efectuado algunas evaluaciones en las que la indagación sobre el marco lógico aparecía como una pregunta obligatoria e, incluso, he escrito un par de libros sobre el método, sus características y su aplicación.

En los últimos tiempos, el prestigio de este método ha sufrido un cierto menoscabo y se percibe una especie de crítica difusa que, según entiendo, se articula en torno a dos ejes. Por una parte, se pone en cuestión la tradicional estrategia de intervención basada en proyectos y, por otra, se duda de la propia utilidad del EML como método de planificación. Este artículo pretende reflexionar sobre estas cuestiones, más sobre la segunda que sobre la primera, presentando el estado de la cuestión, mis opiniones al respecto, y avanzando algunas sugerencias para que este debate pueda ser de alguna utilidad.

El enfoque del marco lógico en la Cooperación Española

Lo primero que hay que decir es que, al menos en la Cooperación Española, el prestigio del EML no ha pasado de ser una declaración más bien retórica, excepto en algunos ambientes y para algunas personas, cuyo efecto más perceptible ha sido el de teñir de “marcologismo” los variados formularios que se han vuelto obligatorios para la presentación de las propuestas de proyecto.

La larga saga de formularios de proyectos que hemos venido conociendo en estos años, ya que cada entidad que ha decidido “hacer” cooperación para el

desarrollo en nuestro país ha comenzado por elaborar su propio formulario y, además, ha tendido a modificarlo cada poco tiempo, ha utilizado el EML como materia prima para definir sus principales epígrafes, aunque también ha existido un notable grado de imaginación. El libro mal llamado "Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española"[1] (mal llamado porque cuando se hace referencia a la metodología se describe la "ciencia del método") contribuyó a insertar el EML en los procedimientos habituales de trabajo de la AECI, homologándose de esa manera con las principales agencias de cooperación para el desarrollo. También se han realizado esfuerzos continuados de formación en estos temas y, en general, las percepciones existentes en el sector parecen indicar que se ha conseguido una significativa mejora de la calidad de las formulaciones existentes, aunque es imposible proporcionar datos sólidos en un sentido u otro.

Insistiendo en lo señalado en el párrafo anterior, hay que reconocer que no disponemos de información suficiente para realizar una valoración justificada sobre la aplicación del EML durante los últimos diez o quince años en la Cooperación Española. En primer lugar, resulta sorprendente comprobar el relativo poco tiempo en que el EML se ha venido utilizando como método oficial para la preparación de proyectos. La primera edición del citado manual es de junio de 2000, cuando el famoso y ahora un tanto controvertido marco lógico empezaba a estar ya revenido. Dada mi edad, me parece que siete años apenas es nada, aunque entiendo que para algunos pueda resultar una eternidad. Es cierto que para las ONG la obligatoriedad de presentar proyectos en formato "marcologista" venía de bastante atrás pero, en cualquier caso, las críticas que ahora se vierten sobre el método carecen de una información mínima sobre la que basar sus juicios.

Asumiendo esa ignorancia básica sobre la cuestión (algo que es más habitual de lo que parecería razonable en este sector), en este artículo se pretenden avanzar algunas reflexiones que permitan continuar comentando los avatares del marco lógico en nuestro país. En mi opinión, hay tres rasgos claves que han condicionado directamente la aplicación del EML en la Cooperación Española. Los llamaría hipótesis de trabajo si no me pareciera demasiado pedante. Son los siguientes:

- En la Cooperación Española una buena parte de las "cosas" que se hacen y que aparecen descritas como proyectos difícilmente pueden ser consideradas como tales, por lo que la utilidad del marco lógico se resiente en todos esas ocasiones.

1. AECI: *Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española.* AECI, Madrid, 2000.

- Independientemente de que se trate de proyectos o no, también una buena parte de esas intervenciones no se han identificado ni diseñado utilizando el EML o, si se ha utilizado, se pueden detectar errores básicos en su aplicación.
- El EML ha sido considerado, esencialmente, un procedimiento para cumplimentar formularios; un método administrativo más que un método de planificación por objetivos.

Evidentemente, los enunciados anteriores son opiniones que no voy a poder demostrar de manera satisfactoria y, además, existen muchas excepciones notables que servirían para refutarlos. En cualquier caso, intentaré describir en los próximos capítulos de este artículo algunos argumentos y experiencias que apoyan lo que he indicado.

Los proyectos y el marco lógico

En este mismo número de la revista hay otros artículos que tratan con mayor detalle el tema de los proyectos y sus similitudes y diferencias con otros tipos de intervenciones que la Cooperación ha puesto en marcha y que, con bastante poca precisión, vienen denominándose “nuevos instrumentos”.

Aquí más modestamente, quiero sólo señalar algo que aparece en las primeras páginas de cualquier manual de marco lógico que se precie, a saber, que cuando hablamos de este método nos encontramos ante “....una herramienta analítica para la planificación y gestión de proyectos orientada por objetivos”[2]. Es decir, que el EML está pensado para preparar, ejecutar y evaluar proyectos o, por lo menos, intervenciones que presenten rasgos razonablemente comunes con ellos y que en la medida en que esas intervenciones se alejen de lo que se considera “proyecto” la utilidad del método tiende a disminuir o, directamente, desaparece por completo.

Me da un poco de reparo incluir aquí una definición de lo qué es (o debe ser) un proyecto de desarrollo, pero diremos, sin ánimo de molestar, que los rasgos principales de un proyecto son los siguientes:

- Se trata de una acción novedosa, que se justifica cuando el receptor/beneficiario o como se quiera llamar no tiene capacidad (lo que incluye conocimientos) para llevarla a cabo por sí mismo.

2. UD-NORAD: *El enfoque del marco lógico: manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos.* IUDC, Madrid 1997, p. 13.

- Es una acción que pretende transformar la realidad y ese cambio esperado se enuncia en un (o en unos, si no nos ponemos en plan estricto) objetivo(s)
- Se dirige a un colectivo concreto de personas, que son los que reciben el nombre de beneficiarios (o cualquiera de los otros que se utilizan)
- Presenta límites temporales y espaciales.
- Dispone de unos recursos limitados.
- Sus efectos transformadores deben ser prolongados en el tiempo

Si se aceptan esos rasgos, creo que pueden derivarse dos conclusiones relativamente obvias que funcionan en niveles muy diferentes:

1. Desde un punto de vista racional se podría plantear que no existe ningún tipo de contradicción entre los "nuevos instrumentos", en particular la Ayuda Presupuestaria, y los proyectos de cooperación técnica (con su correspondiente utilización del EML). Se supone que la Ayuda Presupuestaria y los SWAp son adecuados cuando el receptor dispone de capacidades suficientes para llevar adelante un proceso de desarrollo, aunque no dispone de los recursos imprescindibles para hacerlo, mientras que con los proyectos (y otras intervenciones afines, como los programas) se asume que el receptor/ beneficiario no tiene esas capacidades y tiene que adquirirlas.
2. Por desagradable que nos resulte, hay también que reconocer que en la Cooperación Española muchas de las intervenciones que han venido llamándose proyectos no cumplen varios de los rasgos que he planteado.

Sobre el primero de los puntos, el artículo que aparece en esta revista, de M. Gómez Galán, presenta algunas reflexiones bastante más elaboradas que las que en este caso se proponen. Tan sólo querría indicar que cuando se pretenden contraponer los nuevos instrumentos (y llamar "nuevos instrumentos" a la Ayuda Presupuestaria resulta un ejercicio de amnésicos) frente a los proyectos, como si fueran dos mundos mutuamente excluyentes, resulta incomprensible. Más allá de nuestros gustos particulares, hay que reconocer que cada uno de esos instrumentos tiene propósitos, en buena medida, complementarios. De todas formas, no es el objetivo de este artículo presentar estos tipos de instrumentos y dejo aquí mis comentarios.

Pasando al segundo tema, quiero precisar que cuando señalo que bastantes de las intervenciones que llamamos proyectos en la Cooperación Española no cumplen algunos (cuando no todos) los requisitos que antes he enumerado, no creo estar descubriendo ningún secreto. La palabra "proyecto" ha estado, y todavía lo está,

revestida de un cierto prestigio y todo el mundo parece sentirse más a gusto cuando participa en o de un proyecto. Es verdad que en los últimos tiempos han aparecido los defensores de los "procesos" frente a los "proyectos", pero de momento, más allá de suponer que los procesos deben ser más largos que los proyectos (y eso que algunos proyectos que conocemos no se acaban nunca) existen pocas herramientas concretas para saber en qué consisten esos procesos y, más operativamente, cómo habría que gestionarlos. Sea como sea, en la Cooperación Española y en todos los niveles (central, autonómico, local...) todo el mundo dice hacer proyectos. Da igual que las convocatorias de proyectos tengan montos ridículos, da igual que se impongan plazos temporales que apenas permiten hacer algo o que, en el extremo opuesto, parezcan durar toda la vida, el caso es que todo (o casi todo) lo que hacemos tendemos a llamarlo proyecto.

No es mi intención volverme un purista del proyectismo y andar impartiendo excomuniones a las intervenciones que no alcancen un determinado nivel, pero hay que entender que si estamos hablando de una herramienta pensada esencialmente para gestionar proyectos no podemos después criticarla cuando sistemáticamente la utilizamos fuera del ámbito para el que fue concebida.

Es muy común que encontremos intervenciones que, en el fondo, presentan algunos de los rasgos que se mencionan a continuación:

- Disposición de recursos o tiempos completamente inadecuados para lograr los objetivos que se enuncian
- Actividades puntuales (por ejemplo, envío de una ambulancia, impartición de un curso, entrega de unos paquetes de libros, reparación de un edificio, etc.) que, por sí solas, no generan un cambio observable en una realidad determinada.
- Intervenciones con objetivos indefinidos, cuando no inexistentes
- Conjunto de actividades cuyo propósito principal es el apoyo a una entidad ya existente (o incluso creada por la propia Cooperación) que, en principio, no tendría un límite temporal. Existe una confusión bastante extendida entre lo que podríamos llamar el enfoque de proyectos y el enfoque de servicios. No puedo extenderme en exceso en este punto, pero me gustaría aclarar que un proyecto tiene siempre un cierto carácter de excepcionalidad (tiempo limitado, novedad, etc.), mientras que un servicio es, casi por definición, permanente. Es posible mejorar y fortalecer los servicios (educativos, de salud, etc.) mediante proyectos, pero no deben confundirse ambos enfoques, porque podemos encontrarnos apoyando el funcionamiento cotidiano de los servicios sin que sea posible establecer un límite temporal.

En todos estos casos, mi opinión es que no nos encontramos ante verdaderos proyectos y que, por lo tanto, la aplicabilidad del EML claramente se resiente. No quiero con esto decir que todas estas actuaciones sean intrínsecamente "malas". El mundo, por suerte, no se acaba con los proyectos y existen otras modalidades de actuación que no son, en principio, ni mejores ni peores.

Errores en la aplicación del marco lógico

Más allá de que muchas de las acciones que llamamos proyectos en el fondo sean más bien otras "cosas", hay también que reconocer que la aplicación concreta del EML, al menos en el ámbito que yo conozco, deja mucho que desear.

Hace ya un tiempo se publicó un librito, y utilizo el diminutivo atendiendo a su tamaño, de dos compañeros que me acompañan en esta revista que se titula "Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico. Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos"[3] donde se propone una relación de las más habituales meteduras de pata que se detectan en la aplicación del método. La verdad es que esa relación podría ampliarse en extenso. No voy ahora a completar los errores identificados en ese trabajo, pero sí me gustaría señalar algunos defectos graves que yo he comprobado (y en algunos de los cuales he sido en más de una ocasión participe) para continuar insistiendo en la idea de que lo que conocemos fundamentalmente es una aplicación bastante lamentable del EML, tanto en los ámbitos en que se ha utilizado (proyectos que en el fondo no lo son), como en la forma concreta de llevarlo a la práctica.

Lo primero que hay que decir es que el EML es, o más bien debería ser, un método de planificación participativa. La participación (en especial la participación de los beneficiarios) es un mandamiento asumido por todos en la Cooperación para el Desarrollo, pero como bastantes mandamientos parece ser escasamente practicado.

En este asunto me temo que soy bastante enfático. Estoy harto (literalmente harto) de ver proyectos en los que la presunta participación de los beneficiarios es inexistente o, en el mejor de los casos, no ha pasado de ser una ceremonia poco efectiva. Es habitual que se planteen objeciones sobre la representatividad de los participantes en los talleres de identificación, o que se

3. GÓMEZ GALÁN, M y CÁMARA, L.: *Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico. Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos.* CIDEAL, Madrid, 2003.

señale que, a menudo, existe el peligro de que la participación sea monopolizada por determinadas personas o por grupos más o menos privilegiados, etc., y todas esas críticas son pertinentes pero, en el fondo, una buena parte de los proyectos que conocemos no han experimentado ninguno de esos problemas, porque se han identificado y formulado sin que sus presuntos beneficiarios se hayan ni tan siquiera enterado. Tengo un compañero que en las misiones de evaluación que hemos hecho pregunta de vez en cuando, en las reuniones que se mantienen con los beneficiarios, si alguien conoce el objetivo del proyecto evaluado y las respuestas suelen ser desmoralizadoras. Resulta muy habitual que nadie tenga ni idea de a qué se refiere. Los beneficiarios saben que se están haciendo "cosas", pero para qué se están haciendo suele ser un misterio para ellos.

Hay que asumir que si falla este aspecto esencial, todo el resto del proceso de planificación se encuentra viciado. Todos los famosos pasos del método están pensados para "hacerlos" de manera participativa y si se incumple esa premisa, el valor de la secuencia de planificación queda en entredicho. A mí me gustaría poder leer reflexiones acerca de cómo organizar la participación de los beneficiarios en las intervenciones de desarrollo, identificar las principales debilidades de los talleres, proponer medios complementarios alternativos para potenciar esa participación y los análisis que deben efectuarse, etc. En vez de eso, lo que se encuentra sin dificultad es una retahíla de declaraciones solemnes sobre la bondad de la participación y una práctica que, a menudo, contradice radicalmente esa retórica.

El segundo requisito básico para preparar con un mínimo de garantías un proyecto es contar con un diagnóstico de situación fiable y consensuado entre los principales actores involucrados. El enfoque del marco lógico propone, como todo el mundo sabe en este mundillo, los análisis de participación y de problemas para reunir esa información, que constituye el punto de partida imprescindible. Aquí aparece toda otra retahíla de críticas que intentaré tratar con un poco de detalle en el epígrafe siguiente pero que, para abrir boca, suelen referirse, en el caso del análisis de los problemas, a la imposibilidad de comprensión universal de la lógica causal. Doy fe de ello y de las dificultades para determinar la causa y el efecto y no estoy pensando precisamente en públicos más o menos exóticos. Sea como sea, supongo que estamos de acuerdo en la conveniencia de saber primero "qué pasa" y "a quien le pasa" antes de discutir sobre las posibles soluciones. Esa secuencia es rota en multitud de ocasiones y las "soluciones llave en mano" constituyen una realidad que todos los que hemos trabajado en proyectos nos hemos encontrado. En el fondo "se sabe" antes de dar el primer paso en la etapa de identificación en

qué va a consistir el proyecto. Pueden ponerse múltiples ejemplos sobre este tipo de prácticas y no creo que sea necesario insistir mucho en ello. Lo que ocurre en los casos en los que se "conoce" la solución es que el presunto facilitador del taller, siempre que se haga el taller, se dedica a insertar con más o menos habilidad los problemas que, de alguna manera, permitirán deducir los objetivos deseados. Resulta un poco bochornoso ese comportamiento, pero me he visto en más de una de ese estilo.

Una vez que se han construido los famosos árboles de problemas y objetivos, se supone que se pasa a la comparación y selección de la estrategia de intervención. Si reconocemos que en muchos proyectos existe un déficit importante de participación, que el diagnóstico de la situación/ punto de partida suele ser muy débil y que la solución se encuentra ya "enlatada", podemos imaginarnos en qué puede consistir el mentado análisis de las alternativas.

Terminamos este repaso sobre los errores habituales en la aplicación del EML adentrándonos en la famosa matriz de planificación del proyecto (MPP), piedra en la que tropiezan nuestras últimas esperanzas. Las críticas nos dicen que nos encontramos ante una herramienta rígida, esquemática, excesivamente simplificadora, etc. Es posible que todo sea verdad, pero lo que no dicen esas críticas es que, más comúnmente, las matrices de planificación que disponemos son un auténtico desastre, sin pies ni cabeza y donde cualquier lógica (vertical, horizontal u oblicua) resulta una especie de milagro. Sin ánimo de exhaustividad, pueden indicarse los siguientes errores de bulto, observados en multitud de MPP:

- Objetivos directamente incomprensibles
- Objetivos que incluyen en su redacción varios niveles de ambición, con preposiciones del tipo de "a través de", "mediante", etc.
- Objetivos tan ambiciosos que, en el fondo, no quieren decir nada. Cuando uno, por ejemplo, ve escrito como objetivo del proyecto "mejorada la calidad de vida" le dan directamente sudores fríos.
- Relación inexistente entre los diferentes niveles de la MPP. Actividades que no tienen nada que ver con los resultados que se supone deben contribuir a lograr, resultados que son más ambiciosos que el propio objetivo específico, estrabismo entre resultado y objetivos, etc.
- Actividades que se encuentran colocadas en la MPP no se sabe muy bien por qué. A menudo, los proyectos comienzan a formularse por las actividades y no por los objetivos y los distintos actores participantes van diciendo que es lo que el proyecto debería hacer. Al final se "juntan" todas esas actividades y se construye el edificio del proyecto

"hacia arriba". Normalmente, la coherencia de esos ejercicios de planificación es bastante discutible, pero suele dejar contentos a quienes consiguen colocar "su" actividad (en ese sentido, las pasantías o los seminarios internacionales suelen tener bastante éxito).

- Indicadores objetivamente inverificables. Los escasos recursos disponibles para las etapas de identificación y diseño suelen tener como consecuencia directa que no se disponga de líneas de base ni de las condiciones mínimas imprescindibles para elaborar unos indicadores razonables. Suelen entonces colocarse indicadores para salir del paso, sin apenas relación con los objetivos y resultados y sin ningún rigor. Otra estrategia, más modesta, pero igualmente inadecuada, es utilizar a las propias actividades como si fueran indicadores, con lo cual caemos en la confusión entre lo que hacemos y los efectos que esperamos conseguir.
- Fuentes de verificación costosas, imposibles o inútiles.
- Factores externos irreales o irrelevantes. La cuarta de las columnas de la MPP se supone que es la que refleja los elementos del contexto que son significativos para el mantenimiento de su lógica vertical. Si reconocemos que, muy a menudo, los diagnósticos de situación son extremadamente débiles, que la solución adoptada tiene un alto grado de inducción y que, además, estamos hablando de la cuarta (y última) columna de la MPP, hay que imaginarse cómo se rellenan (si es que se rellenan) los llamados supuestos, factores externos o hipótesis.

No quiero continuar dando un repaso un poco enojoso sobre todos estos temas. De presupuestos, calendarios y del análisis de viabilidad, casi mejor ni hablar. Del análisis de viabilidad todo el mundo tiene más o menos la sensación que se trata de un capítulo que se rellena tarde, mal o nunca. En realidad, más tarde y mal que nunca.

Hay muchas razones que pueden ayudar a explicar porqué se cometen éstos y otros errores a la hora de aplicar el EML, con independencia de la bondad o maldad del método. Podemos pensar, por ejemplo, que el análisis de problemas es una inutilidad, pero la cuestión es que se hace pocas veces y cuando se hace, a menudo se hace mal. Podemos pensar que la matriz de planificación es un artilugio pesado, rígido e inapropiado; lo que ocurre es que muchas de las matrices son, antes que nada, un disparate. ¿Se trata de un problema de aprendizaje? Evidentemente para los que dedicamos una parte significativa de nuestra actividad a impartir cursos resulta una tentación responder afirmativamente, pero la verdad es que no es ésa la causa principal que provoca esos errores. Sin meterme en honduras, puede decirse que una de las causas que

más daño ha hecho a la aplicación del enfoque del marco lógico es, como dicen Manuel Gómez Galán y Luis Cámara "creer .... que la aplicación del EML estriba en exponer los proyectos con arreglo a determinado esquema, para así cumplir con ciertos requisitos externos..."[4]. Dicho de otra manera, creo que las exigencias administrativas se han impuesto por goleada a las exigencias de la planificación y que el EML se ha convertido en un sistema para cumplimentar formularios y ha dejado de ser un método de planificación (participativa) por objetivos. A la identificación y la formulación se le destina poco tiempo y dinero y se hace más bien de puntillas (insisto en lo ya dicho varias veces; hay excepciones significativas).

Algunas críticas frente al marco lógico

En este escenario, han comenzado a escucharse opiniones, cada vez más insistentes, que afirman que los proyectos resultan una estrategia equivocada para conseguir los grandes objetivos de la Cooperación y que el EML es una herramienta poco adecuada, por no decir algo más contundente. Sobre la primera de las cuestiones poco tengo que decir porque, como ya he señalado, rebasa los límites del artículo que me he propuesto y porque espero que otros autores en este mismo número hagan referencias a esta cuestión. En cualquier caso, este tipo de flagelaciones y purificaciones rituales son relativamente habituales en el sector y ya hemos asistido a algunas otras. La constatación de que, pese a toda la buena voluntad y a los esfuerzos realizados, las cosas no marchan como debieran resulta frustrante y contribuye a provocar cambios cíclicos de rumbo. Este comportamiento me recuerda al de esos grupos de Nueva Guinea que crían amorosamente a sus cerdos hasta alcanzar un determinado volumen y, en ese momento, se los comen a todos en un festival al que invitan a sus vecinos. Después de esa catarsis, las cosas vuelven más o menos a empezar. No quiero con esto decir que los proyectos y el propio marco lógico sean "como" los cerdos de los nativos de Nueva Guinea, pero da la sensación de que, según algunos, les ha llegado el momento de ser devorados.

El EML se impuso como método canónico para la planificación de proyectos de desarrollo (sobre todo en la década de los 90, después de que la Comisión Europea asumiera su particular versión del método), pero siempre se han manifestado suspicacias sobre algunos de sus rasgos.

4. GÓMEZ GALÁN, M y CÁMARA, L.: *Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico. Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos.* CIDEAL, Madrid 2003, p. 9.

Es imposible tratar las distintas variantes de esas críticas. En una tesis no publicada pero que puede consultarse en la red (Gabriel Ferrero y de Loma-Osorio, "De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo. Hacia una gestión orientada al proceso", Universidad Politécnica de Valencia, Departamento de Proyectos de Ingeniería, 2003) se realiza una clasificación de defensores-críticos leves, críticos moderados y críticos extremos diferenciando, además, entre "problemas asociados al uso" y "problemas asociados a la propia naturaleza". Me resulta imposible hacer referencia a ese conjunto heterogéneo de críticas, pero querría efectuar algunos comentarios sobre algunas de las valoraciones negativas que considero más populares.

De manera muy esquemática, puede afirmarse que las principales críticas al EML serían, al menos, de cuatro tipos. En cada uno de esos casos, presentaré un enunciado breve que resuma esa posición para, a continuación, efectuar algunos comentarios al respecto.

La lógica lineal/ causal es demasiado simple frente a la complejidad y circularidad de las relaciones entre los fenómenos de la realidad social

Ésta suele ser la principal argumentación en contra del EML; poner de manifiesto su simplismo frente a la complejidad social. A nadie en su sano juicio se le escapa que la realidad es bastante más complicada que cualquier árbol de problemas, y eso que hay árboles de problemas que se las traen. La cuestión no es reconocer ese hecho, sino plantear cual puede ser una alternativa operativa. Cualquier modelo, por el mismo hecho de serlo, es reduccionista frente al fenómeno que analiza, ya que si no caeríamos en una casuística bastante inoperante. Por lo tanto, de lo que se trata es de saber qué otro modelo podemos utilizar para, de forma participativa con los beneficiarios, interpretar la realidad que queremos transformar. Hasta ahora, poco o nada se ha avanzado en ese sentido. Plantear que la capacidad predictiva sobre el cambio social es limitada y que siempre existe un grado de incertidumbre resulta una obviedad que no nos conduce a nada. Como me indica un amigo, este argumento es como decir que "no vale la pena entrenar porque el partido nunca va a ser como habíamos pensado". Ese tipo de críticas suele esconder un alto grado de escepticismo frente a los procesos de planificación, en general, y frente a la capacidad de los beneficiarios para establecer estrategias efectivas de desarrollo, en concreto. La verdad es que yo puedo compartir en parte ese escepticismo, pero tengo muchas más dudas cuando lo que se propone es su sustitución por otros procedimientos de carácter aleatorio o basados en las visiones de expertos más o menos infalibles.

La lógica causal representa una visión "occidental" de las relaciones entre los fenómenos que no es compartida por otras culturas y grupos humanos

Este es un argumento que parece llevar al absurdo el relativismo cultural, tan querido por los antropólogos. No hay mucha duda que la lógica causal, como la coca cola o el Estado del bienestar, es un producto de la inventiva occidental y eso no es nada más que una constatación. Puestos a reducir al absurdo esta cuestión, los propios proyectos (y la cooperación para el desarrollo, al menos tal como la entendemos) y otras muchas cosas son propias del pensamiento occidental y eso no invalida su utilización. Como ocurre en la mayor parte de estos temas, el asunto no es diagnosticar lo que parece evidente, sino proponer alternativas. ¿Podemos utilizar algún otro tipo de sustento teórico a la hora de proponer estrategias de cambio que resulte plenamente asumido por todos los grupos y culturas humanas?. Puede abrirse un concurso de ideas al respecto para ver si se llega a alguna parte pero, de momento, no tenemos más remedio que manejarnos con las categorías mentales que poseemos.

El enfoque del marco lógico es un método excesivamente rígido, que no puede adaptarse a los cambios que se producen en la realidad

Aquí llegamos a la crítica sin duda más popular, la que concitaría más adhesiones. El enunciado propuesto podría ser sustituido por otro, todavía más compartido, que diría algo así: *"EL EML es una lata, ¿no podemos sustituirlo por algo más liviano?"*. Evidentemente, la matriz de planificación, con su presentación de los principales elementos en recuadros ordenados de manera jerárquica tiende a inducir una cierta rigidez. Ahora bien, ¿es "mala" por definición la rigidez? A bote pronto, se me ocurren múltiples aspectos de nuestra vida en los que valoramos la rigidez (al menos, una cierta rigidez) como una virtud. Hay, por lo tanto, que matizar esta cuestión, porque efectuar un elogio sin restricciones a la blandura, la adaptabilidad, la flexibilidad o la elasticidad (antónimos del término denostado) de los proyectos no siempre parece muy adecuado. ¿Cuándo nos referimos a la excesiva rigidez que promueve el marco lógico hablamos, por ejemplo, de la rigidez del objetivo específico?, ¿Sería, por tanto, deseable, que esos objetivos fueran flexibles, blandos y adaptables?. Podríamos sugerir algo así para los famosos Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo cuando comenzamos a tener serias dudas sobre el logro de varios de ellos. Mi opinión es que patrocinar la flexibilidad de los objetivos resulta algo extremadamente peligroso. El no cumplimiento de un objetivo no quiere decir que

debamos abrirnos las venas, pero me parece poco serio que efectuemos un elogio de los objetivos "blandos".

Si, por el contrario, a lo que estamos haciendo referencia es a lo indeseable de mantener rígidamente una estrategia determinada para el logro de un objetivo definido sin tener en cuenta los cambios en el entorno, es muy posible que todos estemos de acuerdo. Las reflexiones sobre los diseños flexibles y los diseños rígidos han sido muy comunes en la cooperación para el desarrollo y los primeros parecen haber ganado por goleada en la literatura generada al respecto. Evidentemente esa polémica entre la flexibilidad y la rigidez va vinculada a la discusión sobre la conveniencia de contar con diseños minuciosos (tendentes a la rigidez, más que nada porque si se ha hecho el esfuerzo por detallar las cosas luego da una pereza tremenda revisarlas) o abiertos (que necesitan ser completados durante la fase de ejecución). En principio, introduciendo determinados elementos correctores, el EML puede orientarse hacia la elaboración de diseños todo lo flexibles que se desee. Sin ir más lejos, los POG (Planes Operativos Globales), los POA (Planes Operativos Anuales) o las evaluaciones intermedias constituyen elementos que contribuyen a la flexibilidad de las intervenciones. No me parece, por tanto, que ésta sea una cuestión sustantiva que descalifique al método.

Los indicadores constituyen una simplificación excesiva para apreciar la complejidad de los cambios sociales

Este punto se vincula de alguna manera con los anteriores ya que los indicadores que se incluyen en la matriz de planificación para valorar el logro de resultados y objetivos son puestos como ejemplos de la "escasa cintura" del EML, de su grado excesivo de simplificación frente a la complejidad social y, además (esto no se suele escribir, pero se piensa) son una pesadez, exigirían mucho más tiempo y recursos de los habitualmente disponibles y son, a menudo, un auténtico disparate. El caso es que estas críticas a los indicadores resultan un poco paradójicas cuando la cooperación para el desarrollo se está convirtiendo en el reino del indicador. Nos molestan los modestos IOV de los proyectos, pero cantamos las alabanzas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de sus metas (plagados de indicadores peligrosamente incontrastables y, quizás también, incumplibles), del IDH o, en otros ámbitos, nos fascinan las casi siempre imposibles evaluaciones de impacto, que no pueden llevarse a cabo sin baterías de indicadores mucho más complejos que los que nos solicitan en un diseño estándar. En resumen, que refunfuñar por los indicadores de los proyectos no parece tener mucho sentido.

¿Alternativas frente al marco lógico?

Puedo empezar afirmando que, según mi entender, hoy por hoy no existe una alternativa operativa para sustituir al EML como método de planificación de proyectos de desarrollo. Más allá de sus debilidades y fortalezas no parece encontrarse disponible otro método que pueda ser presentado como una alternativa real. Afirmando esto, queda respondida, en lo esencial, la pregunta que cierra este artículo.

De todas maneras, y para no concluir de una manera tan abrupta, creo que hay algunas cuestiones que pueden avanzarse para discutir con un mínimo de seriedad la posibilidad de establecer procedimientos alternativos en la gestión de proyectos y programas.

En la Cooperación Española comenzamos a tener una experiencia razonable de aplicación (buena o mala) del EML y podría pensarse en la conveniencia de efectuar una valoración de las consecuencias que el método ha tenido en la gestión de las intervenciones. He leído que la exODA (DfID) efectuó una evaluación, dirigida por personas tan conspicuas como Cracknell y Rednall, antes de tomar la decisión de adoptar el EML como método de gestión de sus proyectos y que otras agencias (SIDA; DANIDA; GTZ, CTB, etc.) han llevado a cabo evaluaciones sobre el método con resultados variopintos.

Independientemente de que se haga (o no) esa evaluación, hay algunas cuestiones sobre las que resultaría pertinente efectuar algún tipo de indagación. Se me ocurren las siguientes:

- ¿Es importante la participación de los beneficiarios en la preparación y en la ejecución de los proyectos?
- ¿Cómo puede mejorarse esa participación? (como se ve, doy por supuesto que la respuesta a la pregunta anterior es positiva, aunque en algunas de las críticas que he comentado en el capítulo anterior parece detectarse un cierto prejuicio tecnocrático que pondría en cuestión la conveniencia de una participación “excesiva” de los colectivos beneficiarios).
- ¿Son los talleres un medio útil para garantizar una participación efectiva en la preparación de un proyecto?, ¿Cuáles son los principales riesgos que pueden afectar a la participación durante la celebración de un taller?, ¿Deben complementarse los talleres con otras iniciativas que promuevan la participación?

- ¿El diagnóstico de la situación debe efectuarse contando con otras herramientas, más allá de los análisis de participación y problemas?, ¿Son útiles los análisis de participación y problemas o deben sustituirse?
- ¿Es útil la matriz de planificación para sistematizar el diseño del proyecto?, ¿Pueden sugerirse algunos cambios que fortalezcan su operatividad?, ¿Existe una herramienta alternativa que pueda ser utilizada con provecho?. Esta cuestión, puede ser dividida en varias preguntas más concretas. Entre otras:
- ¿Los cuatro niveles de la lógica vertical resultan suficientes para establecer nexos de relaciones medios-fines que planteen adecuadamente las relaciones entre las actividades que se proponen y los objetivos que se pretenden lograr?
- ¿Los factores externos están adecuadamente contemplados en la matriz de planificación?, ¿Debería contemplarse un tratamiento diferente del análisis del contexto?
- ¿Los indicadores resultan útiles para valorar el logro de resultados y objetivos?, ¿Pueden establecerse con fiabilidad en el momento del diseño?
- ¿Qué mecanismos y procedimientos pueden establecerse para favorecer una cierta flexibilidad en el diseño?

Esta podría convertirse en una relación inacabable y creo que con lo ya dicho resulta suficiente, aunque seguro que hay otros temas importantes que no he comentado. Se trata, por tanto, de indagar con un cierto rigor y seriedad (algo que nos resulta más difícil de lo que parece) las ventajas y los incovenientes de lo que hemos venido haciendo hasta ahora y proponer cambios (que pueden ser todo lo radicales que se considere conveniente) que contribuyan a mejorar lo ya existente. En el fondo, algo tan sencillo y tan complejo como eso.

Siempre se ha dicho que es peligroso cambiar de caballo cuando se está cruzando un río, pero es que en este caso no tenemos ni tan siquiera otro caballo. Cambiar de método de gestionar proyectos (si creemos que hay que seguir haciendo proyectos, que esa es otra) puede estar bien, pero primero hay que valorar con seriedad lo bueno y lo malo del método que hemos venido utilizando (y no hacer una caricatura, asumiendo que su mala utilización habitual es la única utilización posible) y después proponer procedimientos y sistemas alternativos que refuercen sus aspectos positivos y minimicen los negativos. Sólo entonces podremos proponer con seriedad el cambio de caballo sin que eso nos lleve inevitablemente a caernos en el charco.

Bibliografía

AECI: *Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española.* AECI, Madrid 2000.
Manual de la Cooperación Española donde se realiza una presentación del método y se presenta un modelo de formulario de presentación de proyectos.

ALCALDE, A. : "La tareas de planificación" en VARELA DE UGARTE, F.: *La calidad de las intervenciones de desarrollo.* CIDEAL-EPTISA, Madrid 2007, pp. 95-156
Presentación sintética del enfoque del marco lógico y repaso a las críticas más comunes que se realizan al método. Presenta una posición favorable a su utilización.

ALONSO RODRIGUEZ, J.A.: "Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones" *Revista CIDOB d´afers internacionals 72,* diciembre 2005/ enero 2005, pp. 17-39.

Dentro de un artículo de carácter más general, se incluyen algunas de las críticas más habituales al enfoque del marco lógico.

BAKEWELL, O. y GARBUTT, A.: *The use and abuse of the logical framework approach.* SIDA, noviembre 2005
Presentación de los resultados de un ejercicio de valoración de la aplicación del enfoque del marco lógico por parte de la agencia sueca de cooperación para el desarrollo.

GASPER, D: "Evaluating the 'logical framework approach' towards learning-oriented development evaluation', *Public Administration and Development*, 20(1): 17-28. 2000
Visión general sobre las fortalezas y debilidades del enfoque del marco lógico.

GÓMEZ GALÁN, M y CÁMARA, L.: *Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico. Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos.* CIDEAL, Madrid 2003
Pequeño manual donde se describen y comentan algunos de los errores más comunes en la aplicación del enfoque del marco lógico.

UD-NORAD: *El enfoque del marco lógico: manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos.* IUDC, Madrid 1997
Manual de referencia de la agencia noruega de cooperación para el desarrollo sobre el enfoque del marco lógico.

LA EVALUACIÓN EN MICROFINANZAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

RAFAEL CASCANTE FERNÁNDEZ*

RESUMEN

En los últimos treinta años se ha asistido a cambios radicales en los enfoques microfinancieros. En España, las escasas evaluaciones realizadas sobre el tema se han basado, en su mayoría, en los conceptos del microcrédito dirigido y subvencionado. Es preciso que la evaluación incorpore los nuevos enfoques para ampliar su utilidad.

ABSTRACT

During the last 30 years many radical changes have occurred in the microfinance scenery. In Spain, the few evaluations carried out, have been based on supply driven and subsidied microcredit concept. It is necessary that the microcredit evaluation incorporates new approaches in order to extend its utility.

RÉSUMÉ

Les trente dernières années on a assisté à des changements radicaux des optiques en microfinance. En Espagne, les rares évaluations réalisées sur ce sujet ont été basées, pour la plupart, sur le concept du microcrédit dirigé et subventionné. Il devient nécessaire d'incorporer à l'évaluation ces nouvelles optiques afin de développer son utilité.

* Unidad de Microfinanzas de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Las opiniones expresadas son las del autor. No comprometen a la AECI ni a ninguna otra entidad.

Es probable que en muy pocas áreas de la cooperación para el desarrollo se haya asistido al cambio sustantivo que han sufrido las microfinanzas desde la década de los setenta del pasado siglo. Se ha pasado de un servicio que proveía exclusivamente crédito a través de bancos de desarrollo o similares, a servicios microcrediticios dirigidos y subvencionados provistos por entidades sin ánimo de lucro, casi siempre a través de componentes de proyectos o programas más amplios, para llegar al momento actual en que entidades bancarias (o con criterios de gestión muy próximos a aquéllas) tienen un importante papel en la provisión de una amplia gama de servicios financieros a sectores de población tradicionalmente excluidos del acceso a esos servicios.

Sin embargo, para el público en general (e incluso para muchos profesionales de la cooperación para el desarrollo) la imagen predominante es todavía la del préstamo dirigido o subvencionado o, como máximo, el de alguna entidad (por ejemplo, el Grameen Bank) cuyas particularidades se elevan a categoría universal y de la que, con frecuencia, se obvian los aspectos menos “fotogénicos”.

La evolución de los términos

El primer término en aparecer, y quizás aún el más popular y extendido, fue el de microcrédito; esto ocurrió en los años setenta[1]. Por micropréstamo se entiende un préstamo por una cuantía inferior a los que la banca tradicional suele otorgar. Otras características usualmente asociadas –aunque no siempre- son los plazos de cancelación relativamente cortos con pagos frecuentes, y que las garantías requeridas al prestatario no cubrirían el resarcimiento completo del préstamo para el prestamista.

En los años noventa se empieza a utilizar un nuevo término –las microfinanzas- que engloban a los micropréstamos. El nuevo término incluye todos los servicios financieros que las personas a las que habitualmente la banca no atiende demandan: además de microcréditos, transferencias, pagos, leasing, ahorro, seguros, pensiones...

Ya en la década actual, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP por su acrónimo en inglés) difunde un nuevo concepto, el de sistemas

1. De acuerdo con la terminología financiera más usual en España, sería más exacto hablar de micropréstamo; por ello, en este artículo, se utilizara ese término y sus derivados. No obstante deben considerarse microcrédito y micropréstamo como sinónimos a los efectos del tema tratado.

financieros incluyentes. Para el CGAP "[l]a nueva visión reconoce que solamente se pueden lograr unas microfinanzas sostenibles a gran escala si los servicios financieros a los pobres se integran en los tres niveles de un sistema financiero: micro, meso y macro. [Sobre estos niveles se tratará más adelante.] En general, la integración permite un mayor acceso al capital por parte de las instituciones que atienden a los pobres, una mejor protección de los ahorros de estos pobres y una mayor legitimidad y profesionalización del sector. En último término, la integración en el sistema financiero podría abrir los mercados financieros a la mayoría de las personas que viven en los países en desarrollo, incluyendo a clientes más pobres y más alejados geográficamente que los que disfrutan de acceso en la actualidad[2]."

La evolución de los modelos

De modo paralelo a la evolución terminológica se asiste a un cambio de los modelos de intervención en lo que podemos denominar, de una manera amplia, como microfinanzas. Siguiendo a Rutherford (2003) se pueden distinguir tres etapas básicas sucesivas: el enfoque financiero de desarrollo, el enfoque del microcrédito y el enfoque de servicios financieros.

Figura 1. El cambio en los enfoques de las microfinanzas

Destinatarios	**Hombres**	**Mujeres**	**Hogares pobres**
Usos	Agropecuario	Microempresa	Cualquiera
Productos claves	Préstamo en metálico y especie	Micropréstamo	Cuenta corriente, ahorro, préstamo, seguros, pensiones y remesas
Se provee mediante	Entidades financieras de desarrollo estatales y cooperativas	Grupos solidarios	Individuales y grupos
Fuentes de financiación	Subsidio público	Donaciones y préstamos blandos	Depósitos, préstamos y ganancias no distribuidas
Periodo de auge	1960-1970	1980-1990	2000-2010
	Enfoque financiero de desarrollo	Enfoque de microcrédito	Enfoque de servicios financieros
Entorno de manejo informal del dinero			

Fuente: Rutherford, 2003, Transparencia 1.

En el primero de ellos los fondos suelen provenir, directa o indirectamente, del sector público nacional; que frecuentemente se endeuda para obtenerlos con

2. El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre, 2004, p. 2.

prestamistas internacionales ofreciendo su garantía soberana. Los prestatarios últimos son los agricultores y se establecen condiciones (plazos, periodos de gracia e intereses) que presuntamente corresponden a los procesos productivos que los prestatarios últimos emprenderán con los recursos prestados. Como resultado de la percepción general (tanto de prestamistas como de prestatarios) de que se trata de subvenciones camufladas y de lo arriesgado de las actividades financiadas el nivel de impagos es muy alto. Este fracaso financiero conduce, coincidiendo con la crisis económica de los setenta y ochenta y las políticas neoliberales, a la casi universal desaparición del enfoque[3].

En el enfoque microcrediticio, son las organizaciones no gubernamentales (ONG), con apoyo de entidades de desarrollo nacionales o supranacionales y redes internacionales de ONG, así como los proyectos de desarrollo con componentes de microcréditos, los que intentan llenar el vacío dejado por las iniciativas públicas nacionales a la vez que tratan de ampliar el servicio crediticio a sectores habitualmente excluidos de la oferta bancaria. Su fondeo proviene de créditos blandos o donaciones y tratan de establecer, teniendo en cuenta la blandura de su fuente de recursos, unas tarifas lo más bajas posibles; en ocasiones, además, la entidad que confiere los préstamos asume parte de los costes de gestión. Este enfoque con frecuencia es calificado, por lo anteriormente expuesto, como de crédito subsidiado y, dado que se dirige a colectivos delimitados previamente (beneficiarios de un proyecto, egresados de una escuela profesional, mujeres que desempeñan una determinada actividad productiva...), dirigido. A este esquema corresponden los fondos rotatorios.

Se puede decir que tampoco el anterior enfoque alcanza un desempeño financiero adecuado, siendo el resultado más común la evaporación de los recursos prestables; y, por tanto, a la interrupción de la provisión de crédito[4].

Como resultado de la reflexión sobre este fracaso, algunas ONG del Sur, apoyadas por sus socios externos, empiezan a desarrollar un modelo que hace de la viabilidad financiera su piedra angular, lo que conduce a una gestión “bancaria” rigurosa, con una mayor disciplina en el reembolso y pago de intereses de los préstamos, y tasas de interés más altas. Al mismo tiempo se extiende la

---

3. Una más detallada caracterización de este enfoque y su comparación con el actualmente preponderante puede verse en Christen y Pearce, 2005, p. 11.

4. Como ejemplo de la evaluación de este tipo de actuaciones llevadas a cabo por la Cooperación Pública Española pueden verse el *Informe de evaluación 8/2000 [...]*, principalmente en las pp. 18, 28-33, 28 y 54; y el *Informe de evaluación 10/2000 [...]*, a lo largo de todo el escrito, ambos encargados por la actualmente denominada Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Una valoración general puede verse en Consultative Group [...], 2006, p. 10.

percepción de que los excluidos de la obtención de servicios bancarios (denominados no bancarizados) no sólo necesitan crédito sino de todos los servicios financieros que un sistema financiero puede proveer. Dado que la totalidad de los servicios financieros, y especialmente la captación de ahorro del público, sólo pueden ser proveídos por la banca, un significativo número de ONG inician el proceso para transformarse en entidades bancarias. Simultáneamente, estimulados por el ejemplo de entidades microfinancieras, algunos bancos empiezan a proveer servicios microfinancieros[5].

Esa evolución hacia lo que Rutherford denomina enfoque de servicios financieros o el CGAP llama (como se ha visto antes) sistemas financieros incluyentes, en que los variados servicios microfinancieros demandados son provistos por entidades financieras de muy diverso tipo que forman parte del sistema financiero global del país y no un segmento separado de aquél, es la que caracteriza la década actual.

Las actuaciones microfinancieras de la cooperación española bilateral para el desarrollo

Es probable que la mayoría de las actuaciones microfinancieras de la cooperación española bilateral para el desarrollo, tanto la realizada con recursos públicos como privados, responda –no se sabe si es posible añadir "todavía"- al denominado anteriormente enfoque microcrediticio y, especialmente, al modelo de fondo rotatorio; que básicamente se puede definir como la inclusión de un componente de provisión de crédito en un programa o proyecto más amplio.

No obstante lo anterior, el Fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social en el exterior (FCM), cuyo órgano gestor es la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), con 464.414.766 euros autorizados en el periodo 1998-2006 como préstamos a entidades que proveen servicios microfinancieros, es la mayor actuación española en el Sector; y responde básicamente al enfoque de servicios financieros, al ser su "[...] finalidad principal [...] contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo mediante el fomento de los servicios microfinancieros, con el propósito de que la prestación de dichos servicios responda a las necesidades de

5. Una acertada exposición de los servicios financieros que los no bancarizados demandan, para qué los utilizan y cómo es posible proveerlos puede verse en Rutherford, 1999.

los sectores económicos y sociales que, o bien no tienen acceso al sistema financiero tradicional, o éste no satisface adecuadamente sus necesidades[6]". También, por ejemplo, puede considerarse que Un Sol Món, fundación dependiente de la Caixa de Catalunya, actúa de acuerdo con aquél enfoque en sus actuaciones en los países en desarrollo.

Figura 2. Los niveles del sistema financiero

Nivel macro
Legislación, regulación y supervisión
Nivel meso
Servicios de apoyo e infraestructura
Nivel micro
Proveedores de servicios financieros
Clientes

Fuente: Consultative Group to Assist the Poor, 2006, p. 4.

Si utilizamos como referencia los niveles del sistema financiero que el CGAP ha definido, se puede decir que los fondos rotatorios –si se consideraran como parte del sistema financiero- se encuentran dentro del nivel micro y, por tanto, se relacionan directamente con las personas que obtienen los servicios financieros: beneficiarios o clientes. Por otro lado, por ejemplo el FCM, no estaría incluido en ninguno de los tres niveles –no forma parte del sistema financiero del país "receptor"- sino que, hasta ahora, su papel ha sido fundamentalmente el de colaborar en el fortalecimiento del nivel micro.

6. Real Decreto 741/2003, artículo 1.2.

Figura 3. Los niveles del sistema financiero y el papel de donantes e inversores según el GCAP

Nivel del sistema financiero	Papel de donantes e inversores
Nivel micro: Un amplio abanico de instituciones financieras y no financieras. Incluyendo a organizaciones no gubernamentales; cooperativas de ahorro y crédito; bancos privados y públicos; bancos postales; organizaciones comunales; intermediarios no bancarios, como compañías financieras y de seguros; y otros proveedores: prestamistas informales, comerciantes agrícolas, etc.	El nivel micro es la espina dorsal del sistema financiero. Fortalecer la capacidad de los proveedores de servicios financieros para que alcancen la sostenibilidad financiera, lo que es esencial para alcanzar a un significativo número de pobres y lograr resultados sociales en el largo plazo; apoyar la experimentación, y proveer de capital para expandir el alcance de las instituciones financieras que atienden al público cuando el suministro de financiación en términos comerciales es limitada.
Nivel meso: Infraestructura y servicios de comercialización disponibles localmente. Incluyendo auditores, agencias de calificación, redes y asociaciones, burós de crédito, sistemas de pago y transferencia, y proveedores de tecnología de información y de servicios técnicos.	Fortalecer la capacidad de los actores del nivel meso y extender sus servicios a las microfinanzas, integrándolas en el sistema financiero general y no marginalizándolas.
Nivel micro: Un entorno propicio, macroeconómicamente y políticamente estable proporcionado por las entidades gubernamentales apropiadas.	Apoyar la liberalización de la tasa de interés, el control de la inflación, y la regulación y supervisión prudencial de las entidades captadoras de ahorro. Los donantes no deben apoyar la provisión directa de crédito por parte de los gobiernos.

Fuente: Consultative Group to Assist the Poor, 2006, p. ix.

Los procedimientos de evaluación en las microfinanzas

Es posible afirmar que la publicación de Hulme y Mosley (1996) representó un hito para las microfinanzas por dos razones diferentes pero complementarias. Una, que incorporó el tema microfinanciero al ámbito de la reflexión "académica" sobre la cooperación para el desarrollo; hasta ese momento la abrumadora mayoría de la literatura sobre las microfinanzas se podía calificar como "hagiográfica". Otra, porque analiza sistemáticamente el funcionamiento de importantes entidades microfinancieras y trata de analizar quienes son sus clientes y los efectos sobre sus vidas atribuibles a su condición de clientes.

En Hulme (1999) se sistematizan los procedimientos utilizables y se analizan sus ventajas e inconvenientes; haciendo especial hincapié en la dificultad de atribuir con un alto nivel de certidumbre determinados impactos al consumo de ciertos servicios financieros.

En España se realiza un intento de sistematización en "La evaluación de programas de microcréditos" (2001) sin que se profundizara en el problema de la

atribución (o causalidad) ni en la selección/construcción de los grupos de control. Esos temas, que son objeto de atención preferente en Hulme (1999), se tratan de un modo general y "teórico".

Más recientemente en González Parada (2005) se presentan criterios de decisión para la evaluación previa de actuaciones microcrediticias o con componentes microcrediticios; así como un procedimiento para la evaluación de actuaciones en ejecución o finalizadas. Siempre asumiendo que se trata de servicios dirigidos y subvencionados.

Actualmente, sintetizando, se puede decir que la evaluación de impacto de las actuaciones sigue las dos líneas (¿complementarias?) que se muestran en la figura 4. Con respecto a la que Hulme adjudica el propósito de probar los impactos puede verse una revisión reciente de sus avances en Karlan y Goldberg (2006). Un ejemplo del enfoque cuyo propósito es mejorar las prácticas se encuentra en IMP-ACT (2005) que propone un procedimiento estandarizado que aspira a integrarse, junto a los procedimientos de gestión financiera, en la toma de decisiones de las entidades que proveen de servicios microfinancieros.

Figura 4. Las finalidades de la evaluación de impacto (impact assesment)

	Probar los impactos	**Mejorar la práctica**
Finalidad principal	Medir tan exactamente como sea posible los impactos de una intervención	Entender los procesos de una intervención y sus impactos para mejorar esos procesos
Audiencias principales	Académicos e investigadores Políticos Departamentos de evaluación Gestores de programas	Gestores de programas Personal en el terreno de los donantes Personal de las Organizaciones No Gubernamentales Beneficiarios a quienes se dirige la intervención
Factores teóricos asociados	Objetividad Externa De arriba a abajo Generalización	Subjetividad Práctica Interna De abajo a arriba
Contexto	Investigación académica Largo plazo Grado de confianza	Investigación de mercado Corto plazo Credibilidad

Fuente: Hulme, 1999, p. 21.

Quizás es conveniente hacer notar que es dudoso que el tipo de evaluación de impacto en el que se incluiría el propuesto en IMP-ACT (2005) responda consistentemente al concepto de impacto que se maneja en la cooperación

española para el desarrollo[7], que está basada en la establecida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Todos los ejemplos citados, y ésta también es una tendencia general en los análisis evaluativos de las microfinanzas, se refieren al desempeño de entidades de primer piso; existiendo escasos ejemplos de estudios que se refieran a la actuación de las entidades donantes cuyo propósito es el fomento de las microfinanzas. El ejemplo más significativo, si no único, de intento de establecer unos criterios estandarizados de evaluación para ese tipo de entidades se encuentra en Helms y Latortue (2004), cuya síntesis gráfica sería la "estrella de la eficacia".

Figura 5. La estrella de la eficacia del GCAP

Nota: Según los criterios recomendados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) parecería más adecuado que en lugar del término "efectividad" figurara "eficacia".
Fuente: Helms y Latortue, 2004, sin página.

7. "El término impacto [...] hace referencia al análisis de los efectos que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general [...] Se trata [...] de comprobar la relación de causalidad entre la intervención y el impacto una vez que se dejan de lado las consecuencias provocadas por otras acciones, ya sean intrínsecas a la población analizada o provocadas por una política ajena a la intervención que se evalúa." Ministerio de Asuntos Exteriores [...], 1998, pp. 51 y 52.

Las evaluaciones de contenido microfinanciero en la cooperación española para el desarrollo

Sin que se haya llevado a cabo un estudio exhaustivo, parece razonable concluir que las evaluaciones no son muy numerosas y que como era predecible se concentran en actuaciones o componentes de actuaciones que se relacionan con los beneficiarios o clientes finales, y además con una alta representación de servicios crediticios.

A los ya citados *Informe de evaluación 8/2000 [...]* e *Informe de evaluación 10/2000 [...]*, se pueden añadir:

- En González Parada (2005, pp. 53-59) se sintetizan, sin identificar las actuaciones, las evaluaciones de cinco ejemplos financiados por la cooperación descentralizada. Todos son de microcrédito dirigido y subvencionado.
- Las dos evaluaciones realizadas por Nantik Lum[8] en los que se analizan dos actuaciones con componentes microfinancieros, respectivamente, en Ruanda y México, pero en las que no se facilita una información financiera suficientemente completa para permitir un análisis significativo del proceso financiero. Esto implica que el análisis subsiguiente no se diferencia significativamente del que se haría de una donación.
- También el FCM ha encomendado, directa o indirectamente, tres evaluaciones: Deugd, Villalobos [...] (2004); Garayzabal, Londoño [...] (2005); y Nunura Chully y Portocarrero Maisch (2004). En Nunura Chully y Portocarrero Maisch (2004) se analiza el funcionamiento del Programa financiado por el FCM en Perú a través del préstamo a Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), entidad de segundo piso, por lo que se presta más atención a los efectos financieros sobre los prestatarios de esa Corporación. Las otras dos evaluaciones se centran en entidades financieras de primer piso; la primera en Nicaragua y la segunda en Perú[9].
- Recientemente se ha finalizado otra evaluación (Deugd, Tuinstra [...], 2007) encomendada por el FCM y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) sobre Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras.

8. Durán Navarro, Rico Garrido [...], 2005; y Rico Garrido, Lacalle Calderón [...], 2006.

9. El artículo 105. Tres de la Ley 50/1998 otorga al FCM, sin perjuicio de las que tiene la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, la competencia de evaluar sus actuaciones.

- Finalmente la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo ha encargado una evaluación, que se está todavía realizando, sobre el impacto del FCM; la cual presta una especial atención a la actuación del FCM en Ecuador, Honduras y Marruecos[10].

A modo de conclusión

De lo anteriormente expuesto se infiere que la práctica de las microfinanzas en la cooperación para el desarrollo en general, y española en particular, no responde a un único enfoque; y que, por tanto, el ejercicio evaluatorio tampoco puede responder a un único modelo. Máxime, cuando en España ese modelo evaluatorio es, en bastantes casos, poco más que una costumbre (aunque ya se ha visto que escasamente practicada) por lo que tiene aplicación automática y sin reflexión previa.

Naturalmente, no puede ni debe excluirse la discusión sobre los efectos que tienen (o pueden tener) sobre el desarrollo los diversos enfoques microfinancieros coexistentes; pero al mismo tiempo, no parece adecuado que esta discusión se reproduzca en cada una de las evaluaciones independientemente de su nivel de ambición o las cuestiones a las que se busca respuesta.

La comprensión de los enfoques financieros en los que se basa (explícitamente o implícitamente) cada intervención es básica para realizar un ejercicio evaluatorio pertinente y, por tanto, útil. Una actuación microfinanciera concreta tendrá propósitos, instrumentos, destinatarios directos, criterios de éxito... diferentes atendiendo al enfoque a que pertenezca y a su propia singularidad. Como consecuencia, la evaluación de esa actuación financiera concreta deberá plantear preguntas coherentes con el enfoque de adscripción y sus contenidos específicos, así como utilizar procedimientos apropiados para responder a esas preguntas.

Resumiendo, una buena evaluación es aquella que responde adecuadamente a cuestiones concretas, significativas y oportunamente planteadas sobre la actuación a examinar. Esa significancia, concreción y oportunidad no es posible si no se tienen en cuenta el marco referencial en el que se inscribe la actuación y sus especificidades.

10. Los términos de referencia de la evaluación están en Ministerio de Asuntos Exteriores [...].

Bibliografía

CHRISTEN, Robert Peck; PEARCE, Douglas: *Managing risks and designing products for agricultural microfinance: Features of emerging model*, OccasionalPaper no 11, CGAP, agosto 2005, Washington DC. [http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/OccasionalPaper_11.pdf]

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR. *Good practice guidelines for funders of microfinance*, CGAP, Washington DC, octubre 2006. [http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/donorguidelines.pdf]

DEUGD, Michelle; TUINSTRA, Alexandra; VILLALOBOS, Iris; NUSSELDER, Hans; SANDERS, Arie; GALIATTI, Edino Tello: *Evaluación del Fondo de Micro-Crédito España-BCIE [Banco Centroamericano de Integración Económica]. Informe Regional Consolidado*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, San José de Costa Rica, abril 2007. Fotocopiado.

DEUGD, Michelle; VILLALOBOS, Iris; CLERCX, Luis; KRUIJSSEN, Froukje: *AECI y BCIE [Banco Centroamericano de Integración Económica]. Sostenibilidad, Alcance e Impacto de los Servicios Financieros. Estudio de caso de Nicaragua. Programa Microcrédito España/BCIE. Fundación de Apoyo a la Microempresa (FAMA). Fundación José Nieborowski (FJN)*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CDR)-Universidad Libre de Ámsterdam (ULA), San José de Costa Rica, diciembre 2004. Fotocopiado.

DURÁN NAVARRO, Jaime; RICO GARRIDO, Silvia; LACALLE CALDERÓN, Maricruz; BALLESTEROS GARCÍA, Carlos (Editores): *El Microcrédito como instrumento de reconciliación: Evaluación de impacto de los microcréditos de Cruz Roja Española en Ruanda*, Foro Nantik Lum de Microfinanzas, Cuadernos monográficos, cuaderno Nº 2, Fundación Nantik Lum-Universidad Pontificia de Comillas-Cruz Roja Española, Madrid, 2005. [http://www.nantiklum.org/master%20%20CM2%20web.pdf]

EL GRUPO CONSULTIVO DE AYUDA A LA POBLACIÓN POBRE: *Apoyando el desarrollo de sistemas financieros incluyentes*, CGAP/Banco Mundial, Washington DC, diciembre 2004. [http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/donorguidelines_sp.pdf]

GARAYZABAL, José María; LONDOÑO, Juan; PEÑA, Jesús: *Análisis de desempeño de Mi Banco. Informe final*, febrero 2005. Fotocopiado.

GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: "El microcrédito como instrumento de la cooperación descentralizada" en Gómez Gil, Carlos; González Parada, José Ramón; Vieites, J.L. *Microcrédito y cooperación al desarrollo. Ideas para*

un debate necesario, Colección Trabajos Solidarios 4, Delegación de Cooperación y Solidaridad. Ayuntamiento de Córdoba, Córdoba, 2005, pp. 38-71, [http://cooperacion.ayuncordoba.es/cooperacion/servlet/noxml?id=turcanaContenido%20M01128674839234~S444928~NMicrocredito_texto_completo%20.doc&mime=application/msword]

HELMS, Brigit; LATORTUE, Alexia: *Elementos fundamentales de la efectividad de los cooperantes en las microfinanzas: repercusiones para las políticas*, abril de 2004, CGAP. [http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/PeerReview_070604_spa.pdf]

HULME, David: *Impact Assessment Methodologies for Microfinance: Theory, experience and better practice*, 1999. [http://www.microfinancegateway.org/files/2608_Impact_Assessment_Methodologies_For_Microfinance_Theory_Experience_And_Better_Practice.doc]

HULME, David; MOSLEY, Paul: *Finance against Poverty*, Routledge, Londres, 1996.

IMP-ACT: *Social Perfomance Management in Microfinance. Guidelines*, Institute of Development Studies, 2005. [http://www.ids.ac.uk/impact/publications/guidelines/Guidelines_Text.pdf]

Informe de evaluación 10/2000 El Programa "SAIL"en la isla de Camiguin, Filipinas. [http://www.maec.es/NR/rdonlyres/41D69C70-CFE2-40B8-BC81-118D07891146/0/10EvaSAILFilipinas.pdf]

Informe de evaluación 8/2000 Programa de subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, República Dominicana y Filipinas. [http://www.maec.es/NR/rdonlyres/7E0FA380-AD30-44DA-9FC8-9387A5B951A9/0/8EvaSubencionesONGHaiti.pdf]

KARLAN, Dean; GOLDBERG, Nathanael: *The Impact of Microfinance: A Review of Methodological Issues*, 5 agosto 2006. [http://www.poverty-action.org/images_ipa/WB_methodology_paper_aug7.pdf]

LEY 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA "La evaluación de programas de microcréditos" en: *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*, Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 2001, pp. 164-176. [http://www.mae.es/NR/rdonlyres/25CAC48F-8708-44B6-AFB6-38CAE9754136/0/MetodologiadeevaluaciónII.pdf]

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA

IBEROAMÉRICA: *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 1998.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. SECRETARIA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO: *Prescripciones técnicas -Términos de referencia- para la evaluación del Fondo de concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior (FCM)*. [http://www.mae.es/NR/rdonlyres/65EA340F-1A30-452B-BEA6-71E0F5672167/0/T%C3%A9rminosdeReferenciaEvaluaci%C3%B3nFCM14102005.doc]

NUNURA CHULLY, Juan; PORTOCARRERO MAISCH, Javier: *Evaluación ex-post del Programa de Micro Crédito Hispano-Peruano. Informe Final para AECI-COFIDE [Corporación Financiera de Desarrollo]*, Lima, agosto 2004. Fotocopiado.

REAL DECRETO 741/2003, de 23 de junio, sobre el Fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior.

RICO GARRIDO, Silvia; LACALLE CALDERÓN, Maricruz; DURÁN NAVARRO, Jaime; MÁRQUEZ VIGIL, Javier (Autores); PACHECO SUÁREZ, Mauricio; CORDERO HERRERA, Laura; GÁRATE PÉREZ, Ana (Colaboradores): *Microempresa y Microahorro en la Selva Lacandona, Chiapas: Impacto en el progreso social de la mujer indígena* Foro Nantik Lum de Microfinanzas, Colección cuadernos monográficos, cuaderno Nº 6, Foro Nantik Lum de MicroFinanzas-Fundación Nantik Lum-Universidad Pontificia de Comillas-Cruz Roja Española, Madrid, agosto 2006. [http://www.nantiklum.org/FORO%20NANTIK%206.pdf]

RUTHERFORD, Stuart: *Microfinance's shifting ideals*, Asian Development Bank Institute, 5 diciembre 2003. [http://www.adbi.org/files/2003.12.05.cmats.rutherford.presentation.pdf]

RUTHERFORD, Stuart: *The Poor and Their Money. An essay about financial services for poor people*, Institute for Development Policy and Management. University of Manchester, enero 1999. [http://learning.itcilo.org/entdev/clones/doc/MICROF/1_The%20Poor%20and%20their%20Money.pdf#search=%22The%20poor%20and%20their%20money%3A%20an%20essay%20about%20financial%20services%20for%20poor%20people%22]

SECCIÓN FIJA

IDAS Y VENIDAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SILVIA PESCADOR HERNÁNDEZ*

RESUMEN

En las siguientes líneas se hace una breve revisión de los principales acontecimientos que han tenido lugar durante los últimos meses y sus implicaciones para la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el mundo en desarrollo. Asimismo, y atendiendo a las iniciativas que se están desarrollando desde diversos ámbitos, se abordan cuáles son y van a ser en el futuro próximo los retos añadidos a los que debe hacer frente el conjunto de la cooperación internacional para el desarrollo.

ABSTRACT

The following lines briefly review the main events that have taken place during the last months and their implications to the fight against poverty and inequality in the developing world. Attending to the new initiatives promoted by different actors, it tackles which are and will be in the short term the challenges that international cooperation must face.

RÉSUMÉ

Les lignes suivantes passent brièvement en revue les principaux événements qui ont eu lieu pendant les mois derniers et leurs implications dans la lutte contre la pauvreté et l'inégalité dans le Tiers-Monde. En faisant attention aux nouvelles initiatives promues par différents acteurs, l´auteur aborde quels sont et vont être les défis auxquels la coopération internationale doit faire face.

* Silvia Pescador Hernández es licenciada en Ciencias de la Información y Especialista en Información Internacional y Países del Sur por la UCM. En la actualidad es doctoranda en Relaciones Internacionales y colabora con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). E-mail: silviapescador@pdi.ucm.es

Cuando una mañana cualquiera una abre el periódico y no necesita bucear hasta la sección de sociedad para encontrar en un titular las letras "ONG", porque aparecen bien visibles en primera página, es que algo anda mal en la cooperación. *"La policía detiene al presidente de la ONG Anesvad por apropiación de fondos"* fue el preludio de unos meses en los que las palabras "falta de transparencia", "doble contabilidad", "inversión privada", "irregularidades en la gestión" y "desvío de fondos" solían acompañar a todas las informaciones relacionadas con las ONG publicadas en los periódicos.

"*Cooperar en tiempos revueltos"*, podrían haber titulado al culebrón en el que se narrasen todas las corruptelas, los dobles apadrinamientos y los dibujos fotocopiados, "obra" de los apadrinados, que se enviaban rumbo a España cada navidad, justo a tiempo para el telemaratón. Y es que, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático sobre las costumbres migratorias de las cigüeñas, nos podemos ir olvidando de aquello de *"por San Blas, la cigüeña verás"* y hacer una adaptación más acorde con nuestros hábitos solidarios. Algo como *"por navidad, el telemaratón verás"*, por ejemplo.

Tras el escándalo de Intervida, muchas otras ONG decidieron salir al paso con llamamientos en pro de la transparencia, con el fin de que la opinión pública no se quedara con el cuento de que *"todas las ONG son iguales"*. Tres de las grandes (Greenpeace, Amnistía Internacional, y Save the Children) pedían que la gran mayoría suscribiera el código de conducta que fue firmado en Londres el año pasado por 11 organizaciones gubernamentales.

Por su parte, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (CONGDE), recordó que hace ya casi diez años que las organizaciones españolas, aglutinadas en la coordinadora estatal, creyeron necesario reflexionar sobre el papel que debían desempeñar en la cooperación para el desarrollo y consensuar algunos principios mínimos de actuación. Fruto de esta reflexión nació el Código de Conducta de las ONG de Desarrollo, que tiene su propia comisión de seguimiento.

Pues bien, fue ese organismo quien se ocupó de elaborar un artículo[1] en el que se recogen los conceptos básicos de dicho código de conducta. Un código del que, por cierto, se desmarcaron las ONGD ahora cuestionadas, en virtud de sus prácticas publicitarias:

1. Que con su actuación promueva el desarrollo entendido como un proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico.

1. *Las ONGD: de ángeles a actores del desarrollo*, disponible en http://www.congde.org

2. Que al luchar por la erradicación de la pobreza, se comprometa a hacerlo contra toda situación de privación de los elementos esenciales para que el ser humano viva y se desarrolle con dignidad, teniendo en cuenta sus necesidades en relación con el género, las capacidades, los valores culturales, la edad y el grupo étnico.
3. Que trabaje conjunta y coordinadamente con los pueblos de Sur, entendiendo que se trata de un intercambio enriquecedor entre iguales, que pretende fomentar el desarrollo y lograr la erradicación de la pobreza. La cooperación exige una coherencia general entre los objetivos de largo plazo, las acciones e iniciativas concretas que se lleven a cabo, los resultados obtenidos y los medios empleados.

Además, se apuntan los criterios básicos que deberían guiar la actuación de la ONGD con la que queremos colaborar:

- Independencia, transparencia y buenas prácticas, lo que implica que todas las actividades de captación de fondos que lleve a cabo, por ejemplo, deberán apoyarse en mensajes y datos veraces, evitando mensajes engañosos, culpabilizadores y tácticas de presión.
- La comunicación y la publicidad deben evitar tanto en los mensajes como en las imágenes toda clase de discriminación, así como imágenes catastrofistas, idílicas, generalizadoras o discriminatorias, que expresen la superioridad del Norte o que presenten a la gente del Sur como objeto de nuestra pena y no como socios en el trabajo conjunto de desarrollo.
- Las ONGD deben promover la transformación social a través de los proyectos de desarrollo que lleven a cabo, que deben actuar sobre las causas estructurales de la pobreza.
- La educación para el desarrollo, que se lleva a cabo en el propio país, debe servir para que los ciudadanos conozcan las causas reales de la pobreza y las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales existentes entre los pueblos, con el fin de promover valores y actitudes relacionados con la solidaridad.
- La incidencia política es otro de los cometidos de las ONGD, entendida como conjunto de acciones de información, diálogo, presión y/o denuncia con el fin de influir de forma positiva en la defensa de los colectivos más vulnerables de todo el mundo.
- Las ONG deben trabajar en colaboración y en estrecha relación con sus contrapartes en el Sur. Con ellas deben compartir objetivos comunes y una misma visión del trabajo de desarrollo.
- Las ONGD trabajarán de forma coordinada en redes, coordinadoras y plataformas para evitar el trabajo aislado que las erija en las protagonistas

del desarrollo cuando éste debería recaer en los pueblos del Sur. Hacerlo así sirve además para evitar la competitividad entre ellas y la duplicidad de tareas y promueve la participación de la ciudadanía.

De todas formas, y a pesar de que lo sucedido ha sido grave y sin duda tendrá un cierto impacto negativo en la valoración ciudadana de todo el sector, hay que repetir que se trata de casos puntuales.

Sin ir más lejos, la tan de moda Fundación Lealtad, dedicada al control externo, afirmaba que en el 88% de los casos las organizaciones cumplían los principios establecidos por la fundación, según un análisis realizado a 95 ONG durante el año 2006. Algo muy distinto de lo que pudimos leer en algún periódico, en un comienzo de artículo clamoroso: "Decenas de ONG cometen irregularidades en sus cuentas y gestión. Sólo 49 de las 119 ONG analizadas por la Fundación Lealtad -auditora- cumplen los requisitos de transparencia y buena gestión. El resto presenta anomalías en las cuentas o no hace seguimientos de los proyectos ni ayuda a aquellos para los que pidió el dinero"[2].

Entre los principios de la Fundación Lealtad (que, como aclaró la CONGDE, no es ni el único ni el más importante medio para acreditar que las ONG hacen los deberes) se encuentran la transparencia en la financiación, la presentación de las cuentas anuales y las obligaciones legales, la planificación y el seguimiento de la actividad y la comunicación e imagen fiel de la información.

Habrá que ver en qué medida afecta todo esto a la percepción que la opinión pública tiene tanto del colectivo como de la actividad que éste realiza. De momento, el 68% de los españoles estaría de acuerdo en que el Gobierno pueda destinar el 0,7% del Producto Interior Bruto (PIB) a la cooperación con los países empobrecidos y dos de cada tres se muestra a favor de medidas de condonación de la deuda externa a estos países, según el II Barómetro *América Latina y la Cooperación al Desarrollo*, de la Fundación Carolina y el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)[3]. La mala noticia es que el 72% desconoce la existencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), es decir, casi tres de cada cuatro.

En lo que respecta a la percepción de la migración, casi cuatro de cada cinco españoles piensan que los inmigrantes vienen a España por la pobreza y la

2. *El País*, 09.04.07. La difusión media de este periódico en la actualidad es de más de 460.000 ejemplares diarios. A ello habría que añadirle la difusión en formato electrónico.

3. Resumen de los resultados disponible en http://www.fundacioncarolina.es

falta de desarrollo en sus países, mientras que sólo un 14% cree que ello se debe a las leyes o políticas dictadas. Y todo ello mientras buques como el *Marine I* o el aún más siniestro *Happy Day* (qué feliz debió de ser para muchos el día que zarparon rumbo a una vida mejor), con cientos de inmigrantes a bordo, esperaban a la deriva en alta mar a que los diplomáticos se pusieran de acuerdo sobre la forma más cómoda y rápida de perderlos de vista.

Afortunadamente hay muchos otros que sí consiguen quedarse en España, y cada vez están más organizados a la hora de acudir a las reuniones sobre los temas que les afectan. Ése fue el caso del encuentro que, bajo el lema "*Unidos por las Migraciones*", fue presidido por el secretario general iberoamericano, Enrique Iglesias, y contó con la participación de representantes de centenares de organizaciones no gubernamentales y de colectivos de latinoamericanos y portugueses residentes en España.

Durante la reunión se señaló la necesidad de modificar las leyes de extranjería, combatir el tráfico humano, agilizar los visados y dar cumplimiento a los convenios internacionales, a menudo violados por los gobiernos de los países de acogida. Temas todos ellos que con seguridad no fueron tratados en los debates entre gobernantes y empresarios transnacionales que, como cada año, volvieron a reunirse en el Foro Económico Mundial (FEM) de Davos, pero que sí fueron el centro de la conferencia *"El otro Davos"*, una asamblea que Attac Suiza y otros grupos no gubernamentales del país organizan todos los años en oposición al FEM.

De entre las cuestiones relacionadas con las migraciones y la precariedad, se denunció reiteradamente la proliferación de lugares de confinamiento, también llamados campos, en los que desde hace 20 años se aloja a los inmigrantes indocumentados que llegan a Europa. Se ubican en las fronteras de la Unión Europea y cada vez más al norte de África, en los países considerados como punto de partida o de tránsito de los inmigrantes en dirección al continente europeo.

Pero el comienzo del año también nos dejó otras citas tradicionales como el Foro Social Mundial, que esta vez reunió a decenas de miles de activistas (más de 50.000, según la organización) en Nairobi y tuvo como debate principal el propio Foro. Existen divisiones cada vez más visibles entre quienes quieren un Foro autogestionado y autofinanciado pero de pago y quienes quieren un Foro subvencionado pero gratuito; entre quienes quieren un Foro para ONG y activistas y quienes quieren un Foro para la gente de a pie; y, por último, entre quienes quieren un Foro más propositivo y menos reflexivo y

quienes quieren lo contrario, porque temen que la llamada a la acción y la incidencia política pueda limitar la diversidad de expresiones que en principio caracteriza este evento.

Por el momento se desconoce lo que pasará el próximo año, ya que no habrá un FSM 2008 como tal, sino que se convocarán días de acción global en cualquier parte del mundo coincidiendo con la reunión de Davos y se seguirá trabajando en el ámbito local. En 2009 está previsto que vuelva a celebrarse un FSM, pero aún está por ver dónde y de qué manera tiene lugar. Una prueba más de que se trata de un movimiento en plena ebullición, que se va construyendo a sí mismo.

Evoluciones internas aparte, en el marco del FSM de este año también fue presentado el Manifiesto de la Campaña Mundial por una Reforma Profunda del Sistema de las Instituciones Internacionales, en la que se llamaba a establecer mecanismos que permitan a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil alcanzar una representación y participación directa en los procesos de toma de decisiones.

Dentro de esta estrategia se incluía la petición de que instituciones multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) sean integrados al sistema de la ONU, con el objetivo de poner fin al *"sistema de apartheid económico mundial"*, en palabras de Kumi Naidoo, secretario general de la alianza de participación ciudadana Civicus y participante en el Foro[4].

Precisamente en una de esas instituciones, el Banco Mundial, también corren tiempos revueltos desde que salieran a la luz los escándalos de su presidente, Paul Wolfowitz. La conclusión a la que habrá llegado éste es que uno no puede ser ni tan generoso ni tan agradecido, ni con su novia ni con los que en su día le hicieron algún favor.

En primer lugar fue acusado de utilizar su cargo para enriquecer a su novia Shaha Riza, empleada del Banco, a través de un gran aumento de sueldo, que violaba los protocolos internos. Y es que el aumento era tan grande que el nuevo salario de la novia de Wolfowitz sobrepasaba con creces los honorarios de la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice. Pero la polémica en torno al *ex halcón* de Bush no quedó ahí. También pudimos saber que de los cinco nombramientos de altos funcionarios internacionales realizados por

4. Memoria del Foro Social Mundial 2007 disponible en http://www.forumsocialmundial.org.br

Paul Wolfowitz en sus dos años en la presidencia del Banco Mundial, tres correspondieron a miembros de gobiernos que apoyaron la invasión de Iraq por parte de Estados Unidos.

De seguir así podría correr la misma suerte que otro de los *halcones* y firmes defensores de la política de Bush en Iraq, John Bolton, quien renunció a su cargo en la delegación estadounidense ante Naciones Unidas con la seguridad de que el Senado, que ahora cuenta con mayoría demócrata, se opondría a su renovación.

El presidente de los Estados Unidos, por su parte, se embarcó a mediados de marzo en una gira relámpago por América Latina con paradas en Brasil, Uruguay, Colombia, Guatemala y México, en lo que su gobierno consideraba una oportunidad para demostrar que Bush sí se preocupa por sus vecinos del *patio trasero*. O al menos, que se preocupa más que el otro presidente de gira por América Latina, Hugo Chávez.

Bush se encargó de destacar que la gira incluía cuestiones como el alivio a la pobreza, la educación y la salud, y no las principales preocupaciones de su gobierno: el terrorismo, el narcotráfico y el comercio. Pero lo cierto es que ha pasado mucho tiempo desde que, en plena campaña electoral de su primera legislatura, Bush considerara a la región como prioritaria. Justo antes de que su agenda internacional (y la del mundo entero) comenzara a estar repleta de palabras como *"libertad duradera"* y *"justicia infinita"*. Y además da la casualidad de que el presidente venezolano suele aportar paquetes de asistencia económica y social a los gobiernos que le son amistosos mucho más generosos de los que prometió Bush. Luego se preguntará por qué hay un rebrote del populismo en América Latina.

El G-8 también prometió grandes ayudas, a través de sus ministros de Desarrollo, reunidos en la cumbre de Heiligendamm, Alemania. Se acordó trabajar en función de los principios establecidos en la *Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda*, refrendada por autoridades de alto nivel de 90 países desarrollados y en desarrollo y jefes y funcionarios de 27 organismos de asistencia el 2 de marzo de 2005[5].

La anfitriona del encuentro, la ministra de Desarrollo alemana, Heidemarie Wieczorek-Zeul, destacó que el mejor instrumento para favorecer el desarrollo en los próximos años será el establecimiento de acuerdos de cooperación

5. Declaración disponible en http://www.aidharmonisation.org/

triangulares en los que participen un grupo de países como el G-8 o la UE y lleven a cabo proyectos conjuntos en las naciones con economías emergentes.

En cuanto a la Unión Europea, el 25 de marzo celebró con grandes fastos el 50 aniversario de su creación, que tuvo lugar a raíz del Tratado de Roma. Los hoy 27 países de la UE aprovecharon la *Declaración de Berlín* para comprometerse a redoblar esfuerzos para *"reducir la pobreza, el hambre y las enfermedades"* en el mundo en desarrollo[6].

No es para menos. Según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), durante 2006 la ayuda al desarrollo de los 22 países más ricos del mundo descendió un 5% respecto al año anterior[7]. Y eso teniendo en cuenta que las cifras han engordado gracias al cómputo de la condonación de la deuda externa como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), lo que sin duda ha enmascarado un estancamiento en la cantidad de ayuda proporcionada.

En lo que respecta a España al menos, la ayuda se incrementó en algo más del 20%, una tendencia que tendrá continuidad durante este año gracias a la aprobación del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2007 y al porcentaje de ayuda del PIB que establece: un histórico 0,42%[8].

El texto presenta además tres objetivos fundamentales:

1. Incrementar la asignación para la cobertura de las necesidades y servicios sociales básicos. En concreto, la lucha contra el hambre, la educación básica, la salud básica, la salud sexual y reproductiva y una mayor atención a los colectivos más vulnerables y excluidos socialmente.
2. Fomentar la armonización entre los agentes y con otros donantes, en los términos de la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda*
3. Aumentar la colaboración de España con los organismos multilaterales más comprometidos con la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En este sentido, España y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) han puesto en marcha un fondo para impulsar iniciativas para acelerar el logro de los ODM.

6. Declaración disponible en http://www.eu2007.de/en/index.html
7. Datos disponibles en http://www.oecd.org/dac
8. PACI 2007 disponible en http://www.aeci.es

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, cuyos objetivos estratégicos y criterios de intervención ahora desarrolla el PACI 2007, reafirmaba un *“nuevo compromiso político de la Cooperación Española en África subsahariana”*. Este compromiso tenía lugar dentro de un contexto marcado por un sentimiento de solidaridad y justicia y un mayor conocimiento sobre la problemática del continente por parte de la opinión pública española, todo ello acentuado por la presencia cada vez más numerosa de africanos en España.

Esa mayor implicación con África también ha demostrado ser una tendencia consolidada para el sector de las ONGD españolas. Según el Informe 2006 sobre el sector de las ONGD[9], la región de África Subsahariana se ha convertido en la segunda zona geográfica con mayor volumen de inversiones y programas de desarrollo (la primera es América del Sur), con un aumento del 28% respecto al año anterior. Le siguen América Central (que antes era la segunda), América del Norte y Oriente Medio, que ha visto como los fondos destinados a proyectos en la zona descienden un 36% a causa de las difíciles condiciones de seguridad.

Pero es que en África subsahariana no sólo se ha detenido el reloj. Es que incluso ha retrocedido. En los últimos veinte años, el número anual de emergencias se ha triplicado en la región, según la FAO, y la esperanza de vida ha caído desde los 49 a los 47 años desde 1990, debido a la tasa de mortalidad infantil y a la incidencia del sida. Ése era uno de los indicadores de desarrollo mundial para el año 2007 del Banco Mundial[10]. Podríamos haber destacado otros más optimistas, como el de que la pobreza extrema en el mundo se redujo un 21% en los últimos 14 años. O más pesimistas, como que, de 100 personas que viven en la pobreza extrema, 41 son africanas y 9 latinoamericanas.

Por ello, la atención de la agenda internacional de desarrollo ha venido concentrándose principalmente en los países de rentas más bajas y no en los países de renta media, a pesar de que éstos también concentran importantes capas de población desfavorecida y grandes bolsas de pobreza. De hecho, en ese conjunto de países habita el 41 por ciento de la población mundial con ingresos inferiores a dos dólares diarios, es decir, más de 650 millones de personas.

Con el objetivo de reflexionar sobre las necesidades y soluciones específicas para este importante grupo de países, más de 80 delegaciones se desplazaron

9. Disponible en http://www.congde.org
10. Indicadores de Desarrollo Mundial 2007 disponibles en http://www.bancomundial.org

hasta Madrid los días 1 y 2 de marzo para celebrar la *I Conferencia Interministerial sobre los Países de Renta Media (PRM)*.

El documento de conclusiones elaborado, que servirá de base para seguir trabajando en el marco del *"Diálogo de Madrid sobre Renta Media"* hasta la próxima Conferencia, que tendrá lugar en El Salvador, se centraba en los siguientes temas:

- La profunda heterogeneidad de los países, para los que no hay diagnósticos únicos ni soluciones uniformes. Por ello, identifican algunas áreas de trabajo que deberían primar en la cooperación internacional con sus países:

    – La profundización de la cohesión social
    – La gobernabilidad democrática y la consolidación de las instituciones
    – El apoyo a la inserción financiera estable en los mercados internacionales
    – La contribución a la transformación productiva, que promueva sus ventajas competitivas en el entorno económico mundial

- La importancia de los mecanismos de cooperación Sur-Sur y la necesidad de apoyo a los procesos de integración y cooperación regional
- El llamamiento a un cambio en el sistema de reglas internacionales en el que sus países se integran, como las del comercio, las finanzas y la transferencia de tecnología y, muy especialmente, los criterios de representación y presencia en los sistemas de gobierno de las instituciones multilaterales.

Hablando de integración regional, la agenda internacional de los últimos meses también estuvo marcada por otro acontecimiento de alcance considerable, no tanto por las conclusiones a las que se llegó como por el hecho de haber marcado el nacimiento de una nueva institución regional: *Unasur*, o *Unión de Regiones Suramericanas* (antes conocida como *Comunidad Suramericana de Naciones*, CNS).

Durante la *I Cumbre Energética Suramericana*, donde se fraguó este ente en el que se agrupan los doce países de la región y que, según se acordó, tendrá una secretaría permanente en Quito, también se vivió una tensa confrontación entre los partidarios de la explotación de los biocombustibles derivados de productos agrícolas (especialmente la caña de azúcar) y los que prefieren impulsar un plan de industrialización y distribución a escala continental de las

grandes reservas de gas natural, a través de la construcción del gran gaseoducto del sur. Si añadimos que detrás de la disputa por temas energéticos lo que se esconde es una pugna por el liderazgo regional, ya podemos adivinar quiénes son los contendientes: ¡A la izquierda, con una extensión territorial de 8.511.996 km^2, 174.468.575 millones de habitantes, apoyos de Colombia, Perú, Chile y Paraguay, desarrollo de biocombustibles desde los años 70 y *"el sindicalista"* Lula... Brasil! ¡A la izquierda de la izquierda, con una superficie de 916.445 km^2, 25.730.435 millones de habitantes, apoyos de Bolivia, Argentina y Ecuador, las mayores reservas de gas y petróleo de la región y *"el antiimperialista"* Chávez...Venezuela! El próximo asalto será en Cartagena de Indias, Colombia, este próximo mes de octubre, durante la Segunda Cumbre Energética Suramericana. Habrá que ver cómo acaba el combate.

El combate que acabó en tablas, de momento, fue el de la ley sobre la prostitución. Al final no habrá ni regulación ni abolición, sino que la comisión Congreso-Senado encargada de debatir sobre la conveniencia o no de regular el ejercicio de la prostitución se limitará a recomendar al Gobierno campañas de sensibilización entre las mujeres vulnerables y extremar la persecución del proxenetismo y la trata de mujeres.

En realidad se trata de un reflejo de la falta de consenso social y político que ha existido tradicionalmente sobre el tema, ya que para unos la prostitución simplemente no debe considerarse como oficio (coincidiendo con el criterio de Naciones Unidas, que lo considera una explotación sexual) mientras que para otros se debería dar rango laboral al trabajo de las prostitutas con el objetivo de reconocer los derechos y obligaciones de quienes ejercen esta práctica. Lo cierto es que hoy por hoy ninguno de los países que ha aplicado una opción u otra ha tenido un éxito rotundo: en Países Bajos, donde se reguló, se tiende a perpetuar la prostitución, y en Suecia, donde se abolió, realmente sigue existiendo en condiciones aún más precarias, puesto que es clandestina.

Éste podrá ser uno de los temas que se traten en los próximos encuentros entre mujeres españolas y africanas. El último hasta ahora fue en Madrid, coincidiendo con la celebración del Día Internacional de la Mujer Trabajadora, y reunió a representantes de 45 países africanos y españolas del mundo de la política, la empresa, la salud y la cultura con el objetivo de debatir en torno a las medidas para promover la igualdad, el bienestar y la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad, especialmente en el campo de la política, la economía, la educación y la sanidad[11]. Muchos recordarán el

11. Más información en http://www.mujeresporunmundomejor.org

encuentro por las ovaciones de las participantes al presidente del Gobierno. *"¡Zapatero, feminista!, ¡Zapatero, feminista!"*, coreaban. La vice presidenta De la Vega, por su parte, animaba a las mujeres africanas a utilizar la política como herramienta para conseguir que los espacios de discriminación se conviertan en espacios de libertad y autonomía para las mujeres.

Sin embargo, un país africano, Ruanda, ostenta el título de tener el mayor porcentaje mundial de mujeres parlamentarias, con un 48,8%. La Unión Interparlamentaria, con sus estadísticas sobre participación femenina en los parlamentos de 188 países, arrojaba también un dato estremecedor: las legisladoras actualmente ocupan el 17% de los escaños del mundo y de seguir así, la equidad tardará en alcanzarse al menos 70 años[12]. Ahí es nada.

Los últimos meses, por otra parte, fueron bastante prolíficos en reuniones de buenas intenciones. El año comenzaba con la *Conferencia de Donantes de París* para el Líbano, que fue toda una competición por ver quién daba más dinero para pagar los platos rotos de Israel. Una pena, de todas formas, porque de poco le van a servir las ayudas al primer ministro, Fuad Siniora, para frenar una más que probable guerra civil en su país.

En febrero, la Conferencia de Oslo reunió a representantes de 49 países y más de 100 organizaciones humanitarias para impulsar la aprobación en 2008 de un tratado internacional que proscriba las bombas de racimo, esperando así seguir el ejemplo del movimiento en contra de las minas antipersona, que comenzó en 1992 y consiguió sacar adelante el Tratado de Ottawa. Un tratado que, por cierto, aún no ha firmado ninguno de los grandes fabricantes mundiales.

Algunos días antes, Los *Principios de París* eran firmados por 58 países de todo el mundo para comprometerse a trabajar a favor de los menores que, en regiones en guerra, son reclutados para ser soldados y servir a los grupos armados (hablando directamente de *"niños soldado"* uno puede correr el riesgo de pensar antes en el videoclip en el que David Bisbal cogía la tijera y se hacía una escabechina capilar en homenaje a los pobres niños). Aunque el compromiso nacido en París no es vinculante, se trata del primer encuentro que reúne a países afectados, representantes de fuerzas de paz y Gobiernos donantes. Y, a diferencia de los *Principios de Ciudad del Cabo*, centrados en la prevención del reclutamiento, ahora se quiere incidir en la efectividad de

12. Más información en http://www.ipu.org/english/home.htm

los programas de desmovilización y reintegración, que desde 2001 han conseguido que casi 100.000 niños abandonen las armas.

Para los más pesimistas, ahí van algunas de las mejores incoherencias que nos han brindado los titulares de los últimos tiempos:

- Un tercio de la ayuda humanitaria no llega a distribuirse, según la FAO. El exceso de condiciones impuestas por los países donantes hace imposible las entregas. De un total de 2.000 millones de dólares en alimentos, unos 600 no llegan a su destino.
- El alcalde adjunto de Nairobi, Waititu Ndungu, denunció en el Parlamento Europeo que en Kenia el agua es más cara que la coca-cola. Y eso que su país está situado junto al segundo lago más grande del mundo (Victoria) y junto al río Nilo.
- La entrada de Rumania y Bulgaria en la UE posibilita que la extrema derecha obtenga los seis eurodiputados que necesitaba para formar un grupo político de esa tendencia en el Parlamento Europeo. Se llamará *"Identidad, soberanía y tradición"*. Todo un adelanto de su programa político. Menos mal que este año también se creó la *Agencia Europea de Derechos Fundamentales*, que sustituye al *Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia* (EUMC).
- Hay 2 millones de personas en España que viven como el resto, trabajan como el resto y pagan sus impuestos como el resto. Pero ellas no pudieron votar en las últimas elecciones municipales por su condición de inmigrantes. El 79,6% de los encuestados por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, por cierto, era favorable a extender el voto a este colectivo.
- El dictador Augusto Pinochet, con múltiples causas judiciales abiertas y sin haberse sentado en el banquillo ni una sola vez, murió impune. Para más *inri*, todo sucedió el Día Internacional de los Derechos Humanos y, según su esposa, sintiéndose cerca del final, Pinochet manifestó que *"no guardaba rencor a nadie"*. Menos mal, las decenas de miles de torturados bajo su régimen seguro que se han quedado mucho más tranquilos después de saber que les perdonó antes de expirar.

Y una reflexión final. Les invito a releer las tres consignas del partido en la novela *1984*, de George Orwell y a pensar si tendrían vigencia hoy en día, tanto en España como a nivel internacional. Sobre todo después de que el Ministerio británico de Defensa hiciera público un informe sobre amenazas futuras en el que se prevé, entre otras catástrofes, una tendencia al relativismo

moral y hacia valores pragmáticos que llevará a que la gente busque *"el santuario de sistemas de creencias más rígidos, lo que incluye mayor ortodoxia religiosa e ideologías políticas doctrinarias, como el populismo y el marxismo".*

- *La guerra es la paz*
- *La libertad es la esclavitud*
- *La ignorancia es la fuerza*

Escalofriante, ¿verdad?

RESEÑAS

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá

Heriberto Cairo Carou, Jaime Preciado Coronad
y Alberto Rocha Valencia (eds.)
IUDC-La Catarata. Madrid 2007. 268 páginas

"*¿Qué es el Plan Puebla-Panamá?*". El último libro de la serie Desarrollo y Cooperación del IUDC arranca con esta concisa pregunta. A lo largo de sus nueve capítulos se van despejando las dudas que rondan los distintos aspectos del Plan Puebla-Panamá (PPP), y, a su vez, se ofrece un exposición analítica de los actuales debates y la oposición que el Plan ha originado. Un análisis realizado de forma didáctica, que cuenta con distinto tipo de material gráfico, como tablas o mapas, y que resulta muy atractivo.

Lo que probablemente llame más la atención del lector sea el carácter equilibrado de esta edición, que es académica y aporta una gran cantidad de información, referencias y material bibliográfico al mismo tiempo que consigue mantener una descripción muy clara de los acontecimientos. Aunque no es un libro esencialmente histórico, nos sitúa de forma certera en el contexto del PPP. Por otro lado, este proyecto que en su día ideara la Administración de Ernesto Zedillo se explica gracias a la presentación de temas clave para la política internacional, unos hilos conductores que dibujan lo que representa el Plan en sí, pero que son particularmente valiosos para entender acontecimientos que ocurren también lejos de América Latina. El PPP como ejemplo para estudiar temas como el indigenismo, el género, la relación entre los Estados y las resistencias o el concepto de hegemonía.

En este inteligente entramado se aprecia también la autoría compartida entre el Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, de la Universidad de Guadalajara, y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, de la Universidad Complutense de Madrid. Esta colaboración, que se ha desarrollado desde hace ya algunos años, ha dado lugar a congresos, seminarios y programas docentes. Quizás el carácter didáctico y compenetrado —que no siempre homogéneo— del libro tiene su raíz en este rodaje.

Con distintas perspectivas, por tanto, los autores van desgranando los conceptos, los actores y las dinámicas propias del PPP en las tres partes en las que está dividida la obra. La primera de ellas está dedicada a la institucionalidad y la espacialidad del Plan. Alberto Rocha y Heriberto Cairo se encargan de exponer en el primer capítulo los orígenes del plan y su estructura institucional, centrándose en los Estados y en los tratados de libre comercio, así como en los cambios que se han producido en los últimos tiempos, como por ejemplo la incorporación de Colombia al PPP en octubre de 2006.

Este nuevo miembro le confiere una nueva "especialidad andina" al proyecto. Pero, ¿qué es el espacio político? En el segundo capítulo, Heriberto Cairo y Rosa de la Fuente nos hacen reflexionar sobre la realidad del espacio del PPP y nos muestran una idea de Mesoamérica que es distinta según quien la recoja. Un buen ejemplo de un concepto relativo al PPP pero que resulta particularmente interesante, y nuevo, para el lector no iniciado, ya que se puede aplicar a cualquier territorio. ¿Los mares, como el Mediterráneo, son una unión o una frontera? ¿De qué depende? En el capítulo cuarto se retomará en parte esta idea para hablar del concepto de Occidente.

Esta primera parte se cierra con el análisis geográfico del espacio mesoamericano realizado por Ángel Florido y Aarón Villaruel, que en este tercer capítulo tratan, entre otros temas, la gestión de los recursos naturales y el indigenismo. Parece que el Plan Puebla-Panamá podría generar riqueza y ser positivo a priori, pero surgen las dudas sobre cómo se gestionaría esa riqueza para que redundara en unos mejores servicios sociales y no conllevara una mayor desigualdad o una pérdida de biodiversidad o de riqueza cultural.

El segundo bloque temático se centra en la geopolítica de los Estados en sus distintas escalas: local, regional y continental. Jaime Preciado y Aarón Villaruel nos ofrecen, en el capítulo cuarto, una descripción de las relaciones mesoamericanas y la relación que mantiene México con el resto de Estados, que se ve claramente marcada tanto por los actores sociales de base como por la hegemonía estadounidense, particularmente después del 11-S. Y los conceptos de hegemonía y subhegemonía se describen en profundidad en el capítulo quinto de la mano de Alberto Rocha, que los utiliza para analizar la integración en América Latina y la posición en la que se encuentran EE UU, Brasil y México.

Pero, teniendo en cuenta su posición de subhegemón, ¿en qué condiciones de desarrollo se encuentra México? En el capítulo sexto, y último de este bloque, Saúl Velasco expone el magro avance que ha experimentado la región sur mexicana desde la reunión de Tuxtla (Chiapas) en 1991 y se centra en las materias que tienen que ver con las fronteras. Velasco completa el capítulo

abordando el tema de las migraciones, la trata de personas, el tráfico de drogas y una materia de la que quizás en España se habla menos: la biopiratería.

La zona en la que se inscribe el Plan Puebla-Panamá es extraordinariamente rica en términos de biodiversidad; parte de la desconfianza que ha generado el Plan tiene que ver con la preservación de esa riqueza. Según denuncian las redes y movimientos sociales que han surgido —o se han avivado— con el Plan, casi todos los esfuerzos se han centrado en comunicaciones y transporte, cuando se requiere un desarrollo social y sostenible. Estas resistencias se estudian en la tercera parte del libro, dedicada a la geopolítica de los derechos humanos y los movimientos sociales. Un análisis particularmente útil para entender qué sucede en Latinoamérica, ese empuje social que se encuentra en plena efervescencia y que en los últimos años también se ha traducido en un giro institucional hacia una izquierda muy diversa.

Inicia este apartado Juan Pablo Prado, que en el capítulo séptimo nos ofrece un examen sobre la cláusula democrática que contiene el PPP y sobre la capacidad o legitimidad que tiene México para promover los derechos humanos. Resulta muy interesante el análisis tanto por el carácter, una vez más, internacional de la materia, como por el caso concreto mexicano, sobre el que pesan los acontecimientos sucedidos en Oaxaca en 2006 y el permanente feminicidio de Ciudad Juárez.

Rosa de la Fuente centra el siguiente capítulo, el octavo, en la oposición que ha generado el PPP y cómo esas resistencias muchas veces ya existían antes, pero se han visto consolidadas por la aplicación del Plan. La autora también describe la heterogeneidad que caracteriza a estos movimientos y los debates que se producen entre los distintos colectivos indígenas. Y, para terminar con el último bloque, esta diversidad dentro de la resistencia al Plan también se aborda desde la perspectiva de género gracias al capítulo de Almudena Cabezas. La autora nos describe la evolución de las distintas líneas de trabajo de las redes de mujeres que, desde finales de los 90, empiezan a converger para luego concretar la oposición al PPP, en un contexto marcado por la desigualdad.

José Ángel Sotillo completa el libro con un epílogo centrado en el concepto de cooperación Sur-Sur y la relación de esta idea con el Plan Puebla-Panamá. Asimismo hace hincapié en la esperanza que nos pueden transmitir esas redes sociales que se oponen al Plan y que están llevando a cabo una labor real de cooperación y de reconocimiento mutuo, en una región que ya ha vivido mucho tiempo dependiendo de estrategias políticas ajenas y que, indudablemente, está hoy construyendo su futuro.

Emma Gascó Falque

Periodismo Preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales.

Javier Bernabé Fraguas (ed.)
IUDC-La Catarata. Madrid 2007. 267 páginas

Esta obra se enmarca en una corriente nueva, el "periodismo preventivo", enraizada en elementos académicos teóricos y una praxis ad hoc que los valida. El periodismo preventivo emerge desde el Instituto de Periodismo Preventivo y Análisis Internacional (IPPAI), y pretende informar desde parámetros distintos a los vigentes en el tratamiento de la información en la actualidad. En palabras de Javier Bernabé, "El análisis, la identificación de los actores que busquen esas soluciones, y no el incremento de los problemas, la contextualización, el rigor y el contraste de fuentes son elementos básicos para el tipo de periodismo que pretendemos potenciar".

Con el periodismo preventivo se busca ahondar en una incipiente corriente periodística que dote a la opinión pública nacional e internacional de herramientas para comprender el origen, desarrollo, y término de situaciones complejas, incidiendo en la información generada antes, durante y después del conflicto. Para esta nueva disciplina resulta sumamente importante la anticipación, la aportación de elementos novedosos y la utilización de herramientas apropiadas.

Si bien la obra introduce y abre un tema potencialmente novedoso como es el periodismo preventivo, el resultado final se asemeja, salvando el primer capítulo y algunas pinceladas de párrafos a lo largo de la misma, a una revista sobre tratamiento de la información en situaciones de conflicto, o a situaciones de conflicto relatadas desde un punto de vista que se ha definido como periodismo preventivo. Para las no expertas en comunicación y medios de información, resulta una compilación de artículos sobre conflictos de diversos estilos con un hilo común que subyace. Este hilo conductor de la prosa es lo que el IPPAI ha definido con el título que da nombre a la publicación.

Los textos resultan, no obstante, sumamente interesantes ya que sumergen al lector o lectora en situaciones complejas, donde el tratamiento de la información llega de la manera más pura posible, menos contaminada, menos incendiada.

La herramienta del periodismo preventivo como modelo alternativo que sirva en la resolución de conflictos y en la prevención de futuros conflictos resulta

un órdago que merece la pena ver en esta construcción heterogénea de un mundo distinto.

Este libro se aleja del formato de manual de los que le preceden, dada su extensión, y diversidad de temas y artículos. No obstante, constituye el quinto volumen de la serie de manuales del IUDC dedicados a temas de desarrollo y cooperación, que contribuyen a facilitar herramientas útiles y, didácticas para fomentar la búsqueda constante de nuevos aprendizajes.

Marta Carballo de la Riva

Monografías Cultura y Desarrollo

Colección Cultura y Desarrollo
Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)
Madrid 2006-2007

La Colección Cultura y Desarrollo se inscribe en el proyecto editorial de la Agencia Española de Cooperación Internacional sobre Cultura y Desarrollo, fruto de la voluntad de profundizar en esta línea programática del Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008.

El objetivo de esta iniciativa es la necesidad de reflexión y conceptualización de experiencias y prácticas que sirvan para concretar la imprescindible aportación de la cultura a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, teniendo en cuenta el aumento de actuaciones y proyectos del sector cultural como vector de los procesos de desarrollo.

Hasta el momento la colección, publicada por la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas, consta de los volúmenes: *Comunicación sostenible y desarrollo humano en la sociedad de la información,* de Juan Carlos Miguel de Bustos*; Turismo, cultura y desarrollo,* de Damián Moragues Cortada*; La Cooperación al desarrollo en las universidades españolas,* del Profesor Koldo Unceta y *Derechos Culturales y Desarrollo humano*, compilación de los textos del diálogo del Fórum Universal de las Culturas de Barcelona 2004.

A través de estas publicaciones, una gran variedad de reconocidos académicos y profesionales nos ofrece una mirada más social de la cultura, con la voluntad de convertir esta colección en una plataforma de divulgación de

diferentes materiales sobre la acción cultural como factor de desarrollo y lucha contra la pobreza. Sus títulos van dirigidos a las personas interesadas en el tema y especialmente a los agentes sociales que intervienen en las políticas de desarrollo, ya que los textos constituyen una aportación sobre la visión de este tema desde la práctica que se está realizando en España.

Comunicación sostenible y desarrollo humano en la sociedad de la información, de Juan Carlos Miguel de Bustos, es el primer título de la colección. Partiendo de la concepción de la cultura y la comunicación como un binomio indisoluble (*estructura* y *proceso*, según el autor), profundiza en el incremento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que ha llegado incluso a hacerlas ocupar el valor central que antes le correspondía al desarrollo industrial y al crecimiento económico.

Pensar de qué forma afecta esto al desarrollo, o cuáles son las interacciones que hemos de estudiar a la hora de elaborar políticas de cooperación, son algunos de los interrogantes que plantea el libro. Son destacables tanto la idea de sostenibilidad en la comunicación, entendida como la búsqueda del pluralismo y de la diversidad (de hecho, debería hablarse siempre de cultura en plural), como el análisis de las iniciativas que hasta ahora han pretendido equipar a los países en vías de desarrollo con tecnologías de la información y promover el acceso y la alfanumerización: desde el Nuevo Orden Mundial de la Información y de la Comunicación (NOMIC) y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) a los instrumentos de comunicación concretos que pueden utilizarse en las acciones de desarrollo de un proyecto.

El segundo manual, titulado *Turismo, Cultura y Desarrollo,* ofrece una visión sobre las diferentes aristas que conforman este binomio de desarrollo. Para el caso del turismo, resultan interesantes los postulados que el autor plantea sobre la utilización de este recurso como instrumento de desarrollo y lucha contra la pobreza. Propuestas como desarrollo turístico, turismo social y otras de similar índole han sido incluidas en el texto desde una perspectiva socio histórica, culminando con propuestas de adaptación en materia de cooperación internacional.

Por otra parte, la Cultura ocupa un lugar relevante en los planes de la cooperación española, concebida como parte de los derechos fundamentales de las naciones. En el texto se aprecian las diferentes formas que la AECI utiliza para desarrollar estrategias culturales con las naciones en vías de desarrollo, procurando de igual manera promover un intercambio con la cultura española. Ambos elementos, Turismo y Cultura, son presentados en el libro de una manera precisa y congruente con la realidad internacional.

El libro *La cooperación al desarrollo en las universidades españolas*, dirigido por Koldo Unceta, profesor de la Universidad del País Vasco, es el tercero de la colección. Se trata de un estudio que analiza la labor de la Universidad como reconocido agente de cooperación para el desarrollo.

El libro fue presentado el 30 de enero de 2007 en el Rectorado de la Universidad Complutense de Madrid, dentro del marco de la reunión extraordinaria del Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales (CEURI). El momento elegido para la presentación no fue mera coincidencia, ya que en dicha reunión se aprobó el *Código de conducta de las Universidades Españolas en materia de cooperación al desarrollo*, muestra del ya consagrado compromiso de las universidades por la materia en cuestión.
La publicación, una adaptación de la investigación "*Tipología de las actividades de cooperación al desarrollo llevadas a cabo por las universidades españolas: Delimitación y análisis comparativo*", muestra el heterogéneo mapa de acciones que la Universidad desarrolla en el ámbito de la solidaridad, cuyo análisis permite obtener una serie de recomendaciones al respecto. El interés de la obra reside en el logro de haber alcanzado un consenso en el contenido y definición de la cooperación universitaria para el desarrollo, resultado que permite consolidar la labor de la Universidad en esta materia.

El cuarto volumen, que lleva por título *Derechos Culturales y Desarrollo Humano*, es en realidad una recopilación de los diálogos surgidos en el marco del Forum Universal de las Culturas celebrado en Barcelona en 2004 y, más concretamente, en el Primer Congreso Internacional sobre Derechos Culturales, coorganizado por la Fundación Interarts, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la UNESCO y el mismo Forum. El encuentro contó asimismo con la colaboración de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La publicación, por tanto, recoge los textos de los más de 80 ponentes, expertos y grupos de interés (artistas, activistas de los derechos humanos, políticos, investigadores, intelectuales, abogados, ONG, delegaciones oficiales, etc.) de los cinco continentes que se reunieron con el objetivo de construir un espacio de reflexión y debate que contribuya a que *"los derechos culturales tengan una mayor presencia en las reflexiones sobre políticas culturales y sobre la cohesión y participación sociales"*, como señala Rosa María Carrasco, presidenta de la Fundación Interarts, en el prólogo del libro.

La necesidad de reconocer los derechos culturales como derechos humanos, de hacer consciente a la sociedad de que la diversidad cultural es un elemento

imprescindible para la lucha contra la pobreza y, en definitiva, de considerar la libertad cultural como una dimensión esencial del desarrollo humano, son las principales líneas de acción que inspiraron estas ponencias y que ahora se espera permanezcan en la memoria a través de esta publicación.

Rhina Cabezas Valencia
Juncal Gilsanz Blanco
Silvia Pescador Hernández

Tras los pasos del Señor Kurtz: el Congo al borde del colapso

Michela Wrong
Fundación Intermón Oxfam
Barcelona 2005. 270 páginas

Pocas figuras han resultado tan fascinantes y controvertidas en la historia reciente africana como la del dictador Mobutu Sese Seko. Sus excesos, el culto a su personalidad y el carácter de aliado indispensable del Bloque Occidental suelen monopolizar la mayor parte de los textos escritos acerca de él y su gobierno sobre el Congo. Pero la periodista Michela Wrong (corresponsal en África para distintos medios occidentales durante varios años, además de autora del libro *I Didn't Do It for You : How the World Betrayed a Small African Nation*, sobre Eritrea) no se ha quedado en lo ornamental y llamativo de la figura de Mobutu sino que ha tratado de profundizar en su significado social y político para la historia y el presente de la República Democrática del Congo.

En un alarde de audacia Wrong combina la investigación histórica con el análisis político y sociológico de una sociedad compleja, la crónica periodística y la psicología. Utiliza para ello la evocación del Corazón de las Tinieblas de Joseph Conrad, la evolución de su personaje principal, el señor Kurtz, a quien alude el título, y su viaje a la realidad sanguinaria y deshumanizada del colonialismo en el Congo. El resultado es un libro completo, que más allá de una colección de anécdotas extravagantes e hirientes sobre los absurdos excesos del *mobutismo*, trata de explicar por qué y cómo una sociedad llega a aceptar y a soportar durante más de treinta años un régimen y un liderazgo de esta naturaleza. Se trata al fin y al cabo de combinar los símbolos que rodean la experiencia humana de la tiranía y la tragedia con datos, nombres y lugares.

Si es siempre cierto que el destino de un país es obra de muchos actores internos y externos y que su evolución depende tanto de la historia de sus estructuras socioeconómicas y políticas como de las oportunidades y riesgos que ofrece el presente, más lo es aún en el caso de un país casi recién nacido como era el Zaire de 1960. Wrong deja claro que si bien una de las razones de la larga duración del régimen de Mobutu fue su carisma personal, hubo otros factores mucho más determinantes. ¿Por qué una sociedad en un momento determinado acepta un tipo de liderazgo en lugar de otro? Es algo que no puede explicarse exclusivamente en términos de carisma personal y este libro responde a esta compleja pregunta en el caso del Congo.

El régimen cruel de Leopoldo II de Bélgica sentó las bases y creó las lógicas sociales y económicas de corrupción y explotación, segregación y marginación sobre las que operó el régimen de Mobutu. No se trata de "culpar a otros de los males africanos" sino de aceptar que la explotación belga del rico territorio del Congo sentó las bases y estructuras del nuevo Estado y sociedad que habrían de nacer en los 60. De ahí la importancia de la historia para comprender el presente.

Mobutu no sólo tuvo carisma personal sino que inicialmente intentó, como muchos líderes africanos de esa generación, devolver la dignidad y elevar la moral de sus pueblos tras la desposesión y humillaciones coloniales. Hizo su política de "Autenticidad" y trató de ganarse la confianza y respeto de sus conciudadanos en unas circunstancias de especial dificultad e indeterminación hacia el futuro… Supo crear la idea del Zaire cuando el país todavía estaba en manos europeas, económica y simbólicamente. Pero no fue sólo eso. En la misma creación del Zaire, Mobutu sentó las bases para su destrucción: decidió ejercer el poder de manera tiránica, combinando diversas estrategias de violencia, etnicismo, corrupción, patrimonialismo y psicología, que se extendieron por toda la sociedad y economía congoleñas.

El libro describe muy en detalle este proceso de descomposición desde el mismo nacimiento. La mala gestión económica, la utilización de los recursos del país como patrimonio personal del presidente y la corrupción como instrumento para construir las lealtades políticas se expandieron hasta convertirse en una cleptocracia nacional, que toda la sociedad alimentaba (*il faut se débrouiller*) y que repartía de manera arbitraria, injusta y ocultista los recursos del país. La construcción de consensos sobre un proyecto nacional y de una nueva clase política fue degenerando en la manipulación de las identidades, la corrupción y el patrimonialismo étnico y en el descrédito total de la clase dirigente (*grandes lechugas*) y la pérdida de credibilidad de cualquier proyecto de renovación política. El culto a la personalidad

del líder, los simbolismos nacionalistas del régimen, la religión y las tradiciones míticas evolucionaron hasta constituir un complejo sistema de manipulación controlado por Mobutu para manipular los resortes psicológicos del ejercicio del poder, al mejor estilo de la Fiesta del Chivo de Vargas Llosa. Las estrategias de supervivencia de los congoleños ante esta situación desesperada siempre fueron originales y llenas de sentido del humor. Se las arreglaron para mantener pequeñas economías de supervivencia, algunos se refugiaron en la tradición y en la religión y otros, de manera mucho más creativa, utilizaron la música lingala, el baile o el movimiento *sapeur* como estrategias para conquistar espacios de reafirmación y libertad, de protesta y crítica social.

Pero el régimen de Mobutu no sólo se mantuvo y funcionó sobre la base de una amplia tolerancia o resignación interna sino que tuvo el apoyo político y económico del Bloque Occidental. El libro da buena cuenta de ello. Mobutu y su régimen fueron aliados privilegiados de la CIA y de Francia, factores de estabilidad para los intereses occidentales en la región; proveedores de materias primas esenciales para el desarrollo de sus economías y, para más inri, los préstamos del Banco Mundial no dejaron de cubrir y tapar los agujeros de la mala gestión y la corrupción. Sin duda, era otra época, tal y como aducen algunos de los protagonistas de entonces entrevistados por Wrong, pero no por ello hemos de considerar secundario el apoyo occidental. Fue interesado y fundamental en el destino del Congo y reconocerlo es el único camino para cambiar las lógicas que lo justificaron en el lenguaje político del momento y que todavía siguen desafortunadamente vigentes.

En pocas palabras, para Wrong, Mobutu y su Zaire no habrían sido posibles sin la connivencia de gobernantes, ejércitos y mercenarios, funcionarios, banqueros, grandes potencias y los propios congoleños. Así de cruda puede ser la historia y el presente. Por ello, *Tras los pasos del Sr. Kurtz* es una lectura necesaria y apasionante.

Ana Rosa Alcalde

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.

- La extensión del trabajo será de entre 6.000 a 6.500 palabras en papel DIN A4, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.

- Los artículos se acompañarán de una copia en soporte informático, con indicación del editor de textos utilizado.

- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve *curriculum vitae* que aparecerá publicado conjuntamente con el trabajo.

- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español y en inglés, que no excederá de 10 líneas.

- Cuando haya que reproducir gráficos, éstos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.

- Las notas irán siempre a pie de página.

- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

  - LIBROS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): *Título del libro* (en cursiva), editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
  - ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): “Título del artículo” (entre comillas), *Nombre de la revista* (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: “Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).



Revista Española de

DESARROLLO
Y COOPERACIÓN

Nº 20
PRIMAVERA/VERANO 2007

SUMARIO

PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

Presentación
J.M. TOLEDANO

Retos de la Declaración de París para la planificación estratégica de las agencias
A. R. ALCALDE Y A. MORENO

La planificación y los nuevos instrumentos desde los países receptores
M. GÓMEZ

Una gestión basada en resultados para la Cooperación Española
F. GUDIÑO

Paradojas de la estrategia
L. CÁMARA Y J. M. PURAS

La planificación en la cooperación descentralizada española
J. C. ILLÁN

La planificación de la acción humanitaria
F. REY

La mejora de la eficacia de la cooperación. El caso de la OTC de República Dominicana
M. Á. ENCINAS Y V. SAYOS

Los SWAp versus los programas y proyectos. ¿Una coexistencia pacífica?
M. GÓMEZ

Venturas y desventuras del enfoque del marco lógico
H. SAINZ

La evaluación en microfinanzas de la Cooperación Española
R. CASCANTE

OTROS TEMAS

Idas y venidas de la cooperación
S. PESCADOR

RESEÑAS

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

☐ España (suscripción normal)	20 euros
☐ España (suscripción de apoyo)	30 euros
☐ Europa	25 euros
☐ Resto del mundo	25 dólares USA

Datos Personales

Nombre y apellidos ______________________________
Empresa / Institución ______________________________
Dirección ____________________ Tel. ____________________
Código postal __________ Ciudad ______________________
Correo electrónico ________________ Factura: Sí ☐ No ☐ CIF ______________

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

☐ Transferencia bancaria
☐ Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
☐ Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja ______________________________
Dirección de la Agencia ______________________________
Código postal __________ Ciudad ______________ Provincia ______________

Código entidad	Código sucursal	Dígito control	Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación que se les presentará a nombre, por un valor de

Atentamente,

Fecha __________ Firma



Enviar a:
IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie “Desarrollo y Cooperación”

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

CAIRO, Heriberto, PRECIADO, Jaime y ROCHA, Alberto (ed.): La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá, Madrid, 2007

BERNABÉ, Javier (ed): Periodismo Preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales, Madrid, 2007.

AYLLÓN, Bruno y SOTILLO, José Ángel (eds.): *América Latina en construcción. Sociedad, política, economía y relaciones internacionales,* Madrid, 2006.

ECHART, Enara y SANTAMARÍA, Antonio (coords.): *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana,* Madrid, 2006.

CARBALLO, Marta: *Género y desarrollo. el camino hacia la equidad,* Madrid, 2006.

SOTILLO LORENZO, José Ángel, *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea,* Madrid, 2006.

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo,* Madrid, 2005.

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí,* Madrid, 2005.

ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, Madrid, 2005.

FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, Madrid 2004.

LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, Madrid 2004.

HA-JOON CHANG: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica,* Madrid 2004.

DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviables. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, 2003.

BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-America Latina-Asia Pacífico,* Madrid, 2002.

RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental,* Madrid, 2002. 23 euros

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada,* Madrid, 2001.

NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica,* Madrid, 2001.

PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda,* Madrid, 2000.

PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, Madrid, 1999.

LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, Madrid, 1999.

MORA, Luis Mª y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, Madrid, 1999.

GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, Madrid, 1999.

ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998),* Madrid, 1999.

VILLENA, Miguel Ángel: *Españoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, Madrid, 1998.

TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?,* Madrid, 1998.

SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio,* Madrid, 1998.

GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?,* Madrid, 1998.

MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.

PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio: *La juventud española y la cooperación para el desarrollo*; IUDC-La Catarata-Consejo de la Juventud de España; Madrid, 1997.

PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.

DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*; IUDC-La Catarata, Madrid, 1996

GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid, 1996.

HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús: *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*, IUDC-La Catarata; Madrid, 1996.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

VV.AA.: Documentos de trabajo FIIAPP-IUDC sobre Cooperación Descentralizada, Madrid, 2006.

VV.AA.: La responsabilidad social corporativa de la empresa española en Latinoamérica, Ed. Entinema, Madrid, 2006.

ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José Ángel (Coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional.* Segundo

Encuentro Internacional Complutense Ciencia y Sociedad. IUDC, UCM, La Catarata, Madrid, 2005.

FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015*. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional. IPADE-IUDC, Madrid, 2003.

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel, JAIME, Pilar y CASTILLO, Melba: *Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional.* IPADE/IUDC. Octubre 2003.

El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos, IUDC-CEDEAL, Madrid 1993.

Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores, IUDC-CEDEAL, Madrid 1997.

LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación.* IUDC-UCM, Madrid 2001.

MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional,* IUDC-Cedeal, Madrid 1997.

CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo,* IUDC, Madrid 2000.

Números anteriores de la REDC

REDC 19 - Invierno 2007. Tema central: Migraciones y Desarrollo.

REDC - 2006: Número Monográfico Extraordinario: Más allá de la ayuda humanitaria

REDC 18 - Verano 2006: Tema Central: Democracia y Desarrollo

REDC 17 - Invierno 2006: Tema Central: Objetivos del Milenio: misión (im)posible

REDC 16 - Verano 2005: Tema Central: África y Desarrollo

REDC - 2005: Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible

REDC 15 - Invierno 2004: Tema central: Comunicación para el desarrollo.

REDC 14 - Verano 2004: Tema central: Mediterráneo y desarrollo.

REDC 13 - Invierno 2004: Tema central: Energías renovables y desarrollo.

REDC 12 - Verano 2003: Tema central: La región andina.

REDC 11 - Invierno 2003: Tema central: 10 años de la cooperación española.

REDC 10 - Verano 2002: Tema central: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Río+10).

REDC 9 - Invierno 2002: Tema central: Medio ambiente y desarrollo.

REDC 8 – Verano 2001: Tema central: Ayuda humanitaria.

REDC 7 - Invierno 2001: Tema central: La financiación de la cooperación para el desarrollo.

REDC 6 - Verano 2000: Tema central: Relaciones de género y desarrollo.

REDC 5 - Invierno 2000: Varios.

REDC 4 - Verano 1999: Monográfico: Evaluación de la ayuda al desarrollo.

REDC 3 - Invierno 1999: Tema central: La cooperación UE – América Latina.

REDC 2 - Verano 1998 (Agotado): Tema central: Política española de cooperación para el desarrollo.

REDC 1 - Invierno 1998 (Agotado): Tema central: Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000.

Los números agotados y los índices detallados pueden consultarse en la página web: **http://www.ucm.es/info/IUDC**